

UNIVERSIDADE DE LISBOA
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO



**A RECONFIGURAÇÃO DO PAPEL DO DIRETOR E A
MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM PORTUGAL**

Mónica Maria Alves de Oliveira Nunes

MESTRADO EM EDUCAÇÃO

Área de Especialidade: Administração Educacional

DISSERTAÇÃO orientada pela Professora Doutora Sofia Viseu

2019

Ao meu pai,

AGRADECIMENTOS

O meu percurso pessoal e profissional tem sido, felizmente, repleto de oportunidades e este trabalho de dissertação representa o meu mais recente desafio. Concluído este gratificante caminho de aprendizagem, não posso passar sem agradecer a quem me apoiou, incentivou e acalentou, durante os últimos 2 anos.

Não poderia ser de outra forma. Começo por agradecer toda a atenção, paciência, sabedoria e disponibilidade dedicadas pela Professora Sofia Viseu, no trabalho de orientação e acompanhamento desta dissertação. Especialmente, porque sempre acreditou na minha capacidade de trabalho e sempre me incentivou a não desistir, pelos pertinentes reparos, pela confiança, pela preciosa colaboração e pelos sempre afetuosos, reforços positivos, estou-lhe profundamente grata.

Agradeço aos diretores das escolas que me receberam cordialmente e colaboraram neste estudo, cedendo com enorme simpatia e disponibilidade, 3 entrevistas impressionantemente ricas. Aprendi imenso com os relatos dos seus largos anos de experiência de gestão escolar, que permitiram a recolha de informações importantíssimas para posterior análise de conteúdo.

Grande parte do meu crescimento profissional pessoal e no âmbito deste desafio também devo aos meus colegas e amigos, Agostinho, Ana e Rodolfo, companheiros de aulas e trabalhos incrivelmente enriquecedores com quem aprendi verdadeiramente o valor da entreaajuda, mas também, parceiros de viagens, desabafos e histórias que recordarei para sempre com muito carinho e estima.

Não esqueço, e agradeço também toda a disponibilidade aos professores que me apoiaram e esclareceram, sempre que foi necessário, e por todas as experiências académicas que me proporcionaram. Obrigada Professora Estela Costa pelo entusiasmo contagiante com que me iluminou e por partilhar comigo tanto amor pelas questões da educação.

Finalmente, um agradecimento muito especial à minha família por toda a compreensão e carinho com que me envolveram. No solitário e, por vezes penoso, processo de escrita nunca estive só, porque sempre estiveram comigo.

Ao meu pai, pilar ausente, mas sempre presente no meu coração, dedico este trabalho de dissertação..

RESUMO

Esta dissertação de mestrado foi concretizada no âmbito do mestrado em administração educacional do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa e teve como propósito principal, a preocupação de compreender o processo de reconfiguração do cargo do diretor escolar no contexto da municipalização da educação. Para tal, toma como objeto empírico as perceções dos diretores de escola sobre os Contratos de Educação e Formação Municipal (CEFM) assinados no âmbito do Programa Aproximar Educação (PAE). Neste trabalho, estes contratos, iniciados em 2015, foram entendidos como uma medida política de descentralização de competências, estendida ao processo de municipalização da educação, em Portugal.

O quadro teórico mobilizou como conceitos, os CEFM e as respetivas Matrizes de Responsabilidades (MR) bem como, as competências profissionais dos diretores, o que permitiu problematizar o processo de descentralização de competências e a reconfiguração do papel dos diretores escolares

O estudo assume um caráter exploratório descritivo e analítico, que procura conhecer as perceções dos diretores que acompanharam o processo de municipalização da educação, em 3 municípios portugueses que assinaram CEFM, em 2015, numa experiência-piloto alargada a mais 11 concelhos nacionais.

Os dados mostram que os diretores conhecem o processo evolutivo de descentralização de competências nos seus municípios e que, de um modo geral, apesar dos constrangimentos, o balanço é positivo. Também reconhecem que a emergência de um novo perfil dos diretores escolares é reforçada no âmbito do processo de municipalização da educação.

Assim, em virtude das mudanças profundas introduzidas, quer no funcionamento das autarquias, quer das escolas, emerge a necessidade de reconfigurar o papel dos diretores escolares, em Portugal.

PALAVRAS-CHAVE: Contrato de Educação e Formação Municipal (CEFM), Matriz de Responsabilidades (MR), descentralização e municipalização da educação.

ABSTRACT

This master's dissertation was completed within the scope of the master's degree in educational administration of the Institute of Education of the University of Lisbon and its main purpose was to understand the process of reconfiguring the position of the school principal in the context of municipalization of education. To this end, it takes as empirical object the perceptions of school principals about the Municipal Education and Training Contracts (CEFM, Contratos de Educação e Formação Municipal) signed under the Approach Education Program (PAE, Programa Aproximar educação). In this work, these contracts, started in 2015, were understood as a political measure of decentralization of competences, extended to the process of municipalization of education in Portugal.

The theoretical framework mobilized as concepts, the CEFM and the respective Responsibility Matrices (MR, Matrizes de Responsabilidades) as well as the professional competences of the principals, which allowed problematizing the process of decentralization of competences and the reconfiguration of the role of school principals.

The study has a descriptive and analytical exploratory character, which seeks to know the perceptions of the directors who accompanied the process of municipalization of education, in 3 Portuguese municipalities that signed CEFM in 2015, in a pilot experience extended to 11 other national councils.

The data show that the directors know the evolutionary process of decentralization of competences in their municipalities and that, overall, despite the constraints, the balance is positive. They also recognize that the emergence of a new profile of school principals is reinforced within the process of municipalization of education.

Thus, because of the profound changes introduced, both in the functioning of municipalities and schools, the need arises to reconfigure the role of school principals in Portugal.

KEYWORDS: Municipal Education and Training Contract (CEFM), Responsibilities Matrix (MR), decentralization and municipalization of education.

ÍNDICE GERAL
Paginação

AGRADECIMENTOS	II
RESUMO	III
ÍNDICE DE QUADROS	IV
ÍNDICE DE FIGURAS	V
ÍNDICE DE ANEXOS	V
LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS	V
INTRODUÇÃO	7
PRIMEIRA PARTE – O ENQUADRAMENTO	
CAPÍTULO I - Olhar teórico sobre o campo de estudo	11
1 – O histórico jurídico-normativo da municipalização da educação	12
2 – A evolução do quadro jurídico-normativo do cargo de diretor	31
3 – A problemática	38
3.1 – O movimento de descentralização da administração central para os municípios e para as escolas	39
3.2 – Os dilemas e desafios da gestão escolar, na viragem para a terceira década do século XXI	53
SEGUNDA PARTE – O ESTUDO	
CAPÍTULO II - Metodologia	67
CAPÍTULO III – Apresentação de dados	73
CAPÍTULO IV – Conclusões	95
CAPÍTULO V – Considerações finais	113
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo do histórico-normativo da municipalização da educação, em Portugal	12
Quadro 2 – Exemplos de competências que se previa transferir para o município (minuta oficial do contrato referenciada pelo CE, Parecer nº1/2015, CE)	22
Quadro 3 – Transferência de competências das escolas para as autarquias/redução da autonomia das escolas e dos seus órgãos de gestão	26
Quadro 4 – Evolução cronológica dos normativos legais do cargo de diretor desde 1974 até à atualidade	32
Quadro 5 – Exemplos de ajustes nas dinâmicas de funcionamento das escolas em resposta aos princípios de NPM e nas relações com a autarquia	107

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Sequência cronológica do histórico-normativo da municipalização da educação, em Portugal.	14
Figura 2 – Concretização gradual da transferência de competências (Lei 50/2018, de 16 de agosto)	23
Figura 3 – O diretor (gestor) num contexto de <i>accountability</i> múltipla	60
Figura 4 – Sentido da transferência de tarefas e funções ocorridas no âmbito da municipalização da educação, nos municípios portugueses estudados	100
Figura 5 – Sentido da transferência de tarefas e funções ocorridas no âmbito da municipalização da educação e que foram referidas pelos diretores	101

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 – Guião das Entrevistas

Anexo 2 – Protocolos das Entrevistas

Anexo 3 – Análise de Conteúdo – grelha de categorização

Anexo 4 – Análise de Conteúdo – grelha de apresentação dos dados

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

AEC	Atividades de Enriquecimento Curricular
AE/E	Agrupamento de Escolas/Escola Não Agrupada
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
CCDR	Comissão de Serviços e Desenvolvimento Regional
CE	Conselho de Escolas
CEFM	Contratos de Educação e Formação Municipal
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
DGEstE	Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares
DSR	Direção de Serviços Regionais
LBSE	Lei de Bases do Sistema Educativo
ME	Ministério da Educação
MEC	Ministério da Educação e Ciência
MR	Matriz de Responsabilidades
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PAA	Plano Anual de Atividades
PAE	Programa Aproximar Educação
PAEE	Programa de Avaliação Externa das Escolas
TEIP	Território Educativo de Intervenção Prioritário

“O estado-nação está a tornar-se muito pequeno para os grandes problemas da vida, mas muito grande para os pequenos problemas da vida”

(Bell, 1988)



INTRODUÇÃO

Esta dissertação de mestrado foi concretizada no âmbito do mestrado em educação educacional do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa e teve como propósito principal, a preocupação de compreender o processo de reconfiguração do cargo do diretor escolar no contexto da municipalização da educação. Para tal, toma como objeto empírico as perceções dos diretores de escola sobre os Contratos de Educação e Formação Municipal (CEFM) assinados no âmbito do Programa Aproximar Educação (PAE). Neste trabalho, estes contratos, iniciados em 2015, foram entendidos como uma medida política de descentralização de competências, estendida ao processo de municipalização da educação, em Portugal.

Nas últimas décadas temos assistido em Portugal a um processo de alargamento das competências das autarquias em matéria de educação. Este fenómeno tanto decorre da sua concetualização como lugares de modernização e inovação administrativa (numa perspetiva inspirada pelos princípios da Nova Gestão Pública), como da expectativa que, por estarem mais próximos das populações que servem, os municípios possam melhor resolver os problemas auto percecionados pelas suas comunidades (Barroso, 2013). Simultaneamente, o cargo de diretor escolar tem vindo a ser reforçado no plano jurídico-normativo desde logo, pelo facto de se ter tornado desde 2008 um órgão unipessoal, sobre quem recaem acrescidas responsabilidades, na gestão escolar. É no contexto da geografia destas mudanças das políticas educativas que se operam à escala local que reside o interesse da presente investigação, preocupada em melhor compreender o processo de reconfiguração do cargo do diretor escolar no contexto da municipalização da educação.

Movida pela dedicação às questões do ensino e da educação, emergem motivações pessoais e convicções profissionais na escolha do tema deste trabalho de dissertação, fruto da experiência e de um trajeto profissional com mais de 20 anos, desenvolvidos na área da docência e em interação constante com os diferentes atores da comunidade educativa, numa complexa, mas enriquecedora, teia de relações institucionais e pedagógicas.

Sustento ainda, a minha motivação e interesse por este tema, na utilidade e importância de uma integração de proximidade, ou seja, no facto de ser alguém (ou uma equipa) inteirado das dinâmicas de funcionamento de uma escola, a trabalhar como elo de ligação às autarquias neste processo. Estou segura de que, é imprescindível, alguém com conhecimento de causa, como apoio ao trabalho do diretor, fazer a ponte entre as escolas e as estruturas dos órgãos autárquicos, em todo este processo.

A relevância e o interesse académico pelo tema da municipalização da educação devem-se tanto à sua atualidade, quanto à sua pertinência. Por um lado, as recentes Lei nº 50/2018, de 16 de Agosto e o Decreto-Lei nº21/2019, de 30 de janeiro, efetivam a transferência de competências numa abrangência alargada a todos os níveis de ensino e em todas as autarquias locais e entidades intermunicipais de Portugal Continental até 2021, num processo, amplamente discutido pela comunidade educativa, não consensual, de implementação gradual; por outro lado, o papel das

autarquias está amplamente descrito e estudado e, a voz dos municípios, desde o início das inquietações em torno da municipalização da educação, tem soado mais alto do que as preocupações dos diretores, no âmbito de todo este processo. Também, “ao contrário do que acontece em muitos países, não há, em Portugal, investigações significativas que permitem caracterizar profissionalmente os diretores das escolas e o modo como exercem as suas funções”, (Barroso, 2005, p.152).

Esta investigação procura produzir conhecimento na área da educação e o seu grande objetivo é conhecer as perceções dos diretores que acompanharam o processo de municipalização da educação, em 3 dos 14 municípios portugueses que assinaram e implementaram os CEFM, em 2015, e em concreto, a execução das Matrizes de Responsabilidades (MR) contratualizadas através de cada um deles.

Este problema é subsequentemente aprofundado, desenvolvendo-se a partir de 3 eixos de análise:

- O processo geral de transferência de competências, no âmbito da municipalização da educação;
- A particularidade das tarefas e funções transferidas para as escolas e para os órgãos da autarquia, a partir do PAE e com a execução dos CEFM e das MR;
- A atuação dos diretores escolares num contexto, ainda mais específico, destas novas medidas políticas: que mudanças na sua ação? Que posicionamento em relação à tutela? Que reconfiguração de papéis e novo perfil emergem? Que efeitos na dinâmica das escolas? E, que perfis identitários são percebidos e desejados?

Cada um destes eixos de análise, por sua vez, criou questões de partida que se cruzam com o campo teórico do quadro jurídico-normativo da municipalização da educação e do cargo de diretor; questões de partida suportadas ideologicamente, também, no histórico do movimento de descentralização de competências da administração central para os municípios e para as escolas, e questões de partida acostadas no “estado da arte”, também, sobre os dilemas e desafios da gestão escolar, na viragem para a terceira década do século XXI.

O presente estudo, resultou de uma abordagem qualitativa, ao processo de municipalização da educação e à reconfiguração do papel dos diretores escolares, sob o *design* de um estudo do tipo exploratório, de essência interpretativista, naturalista. Investigaram-se situações concretas de operacionalização de três CEFM, em três municípios portugueses, num misto de estudo descritivo e comparativo, com relatos de observação participante, onde se recorreu às técnicas de análise documental oficial e pública, e de análise de conteúdo a partir de entrevistas realizadas a três diretores de agrupamentos de escolas dos concelhos estudados. A natureza multidisciplinar e transdisciplinar da investigação em educação, produz um *corpus* teórico e metodológico específico tendo sido possível, levar os diretores a descrever factos, situações, processos, dinâmicas, fenómenos e perspetivas que conhecem e vivenciam, relacionados com a descentralização de competências no âmbito da municipalização da educação e com a reconfiguração do seu papel de

diretor, mas também, compararam com muita pertinência, variáveis desfasadas no tempo ou inseridas em categorias de análise distintas.

Tendo em vista os eixos de análise e questões de investigação levantados, procedeu-se à categorização dedutiva e indutiva dos protocolos de entrevista, tendo daí resultado todo o trabalho de apresentação e interpretação dos dados, bem como, as respetivas conclusões deste estudo.

O trabalho divide-se em duas partes. Numa primeira, é feito um enquadramento, onde se inclui o capítulo I, dedicado ao olhar teórico sobre o campo de estudo. Aqui descreve-se a evolução de dois históricos normativos: um sobre a da municipalização da educação e outro sobre o cargo de diretor. Neste primeiro capítulo também se apresenta a problemática centrada, por um lado no movimento de descentralização da administração central para os municípios e para as escolas e, por outro, nos dilemas e desafios da gestão escolar, na viragem para a terceira década do século XXI.

Numa segunda parte, apresenta-se o estudo empírico, estruturado em quatro capítulos. O capítulo II, descreve a metodologia de investigação, especificando-se o *design* da investigação, as técnicas de recolha e análise de dados e argumentando-se sobre os modos de operacionalização da investigação, circunscrevendo concretamente o estudo empírico realizado. No capítulo III apresentam-se os dados da investigação, resultantes da análise de conteúdo cuidadosamente efetuada a partir dos protocolos de entrevista transcritos e categorizados. No capítulo IV referem-se as conclusões do estudo, resultado de um apurado trabalho de comparação/triangulação dos dados recolhidos com a teorização concetualizada na problemática, chegando-se a responder às questões orientadoras de partida. Finalmente, no capítulo V sintetizam-se ideias, faz-se um balanço final do trabalho, levantam-se novas questões e perspetivam-se novos estudos.

PRIMEIRA PARTE

O ENQUADRAMENTO

CAPÍTULO I - OLHAR TEÓRICO SOBRE O CAMPO DE ESTUDO

Pretende-se neste capítulo inicial, apresentar o quadro teórico que sustenta o presente estudo, contextualizando, desde a Revolução do 25 de abril, até à atualidade, em primeiro lugar, juridicamente, a tendência de descentralização de competências no âmbito da municipalização da educação, que começou a ser plasmada legalmente e assumida como medida política integrada num processo mais amplo, que o da educação, em Portugal. No primeiro tópico apresenta-se um mapeamento da legislação, das recomendações e pareceres produzidos sobre a transferência de competências para as autarquias na área da educação em Portugal, no período considerado, focalizando a análise dos CFEM como produto da operacionalização do PAE, em Portugal.

Num segundo tópico, pretende-se caracterizar, no mesmo espaço temporal, a evolução do quadro jurídico do desempenho do cargo de diretor, resumindo a evolução cronológica dos normativos legais que foram definindo os órgãos de direção, administração e gestão das escolas, os processos de eleição, os requisitos e as competências próprias do exercício do cargo, aprofundando um pouco a importância dada, nos mesmos regulamentos, às “competências” profissionais evidenciadas no exercício da função e entre as quais se destacam as de gestão e liderança.

Num terceiro, e último tópico, exige-se que seja apresentada a problemática deste trabalho, concretizando os seus objetivos e descrevendo o olhar teórico sobre o campo de estudo. Evidencia-se o movimento de descentralização da administração central para o espaço local e a importância que foi ganhando o território como lugar de interesses comuns, como espaço de participação democrática e de construção e implementação de um projeto educativo local. Explica-se também, de que forma a maior flexibilização na gestão dos sistemas educativos, alterou, nas últimas duas décadas, o papel do diretor nas escolas portuguesas, as razões que levaram o profissional da educação a assumir funções de gestor da organização, e que alterações no perfil do diretor escolar se produziram. Problematicam-se o processo de progressiva perda de democraticidade nas escolas, defendido por Lima (2014) e as questões relacionadas com o ganho e a perda de autonomia nas escolas. Neste último tópico, ainda se apresenta o “estado da arte” sobre os dilemas, as dificuldades e as temporalidades do diretor no quotidiano do seu trabalho de gestão e líder da organização escolar, na opinião de alguns autores de referência.

1 – O histórico jurídico-normativo da municipalização da educação

O Quadro 1 procura resumir a evolução cronológica dos normativos legais que definiram, ao longo do tempo, o processo de municipalização da educação, a desconcentração e descentralização na área da educação e a transferência de competências para os órgãos da autarquia, desde o período imediatamente pós-25 de abril, até à legislação que vigora na atualidade.

Quadro 1 – Resumo do histórico - normativo da municipalização da educação, em Portugal

ANO	NORMATIVO LEGAL	CONTEÚDO
Até 1986: o início do envolvimento dos municípios na vida das escolas		
1979	Lei nº 1/77, de 6 de janeiro (alterada sucessivas vezes)	Primeira Lei das Finanças Locais que confere posse do património e finanças próprias e capacidade gestacionária às autarquias
1984	Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de março	Estabelece a transferência de responsabilidades para o município no âmbito do investimento na área da educação
	Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro	Regula a transferência de competências de organização, controlo e financiamento dos transportes escolares
	Lei nº 399-A/84, de 28 de setembro	Define as competências dos municípios no âmbito da Ação Social Escolar.
1986 – 1996: primeiros passos rumo à desconcentração e autonomia das escolas/ maior abrangência do compromisso autárquico		
1986	Decreto-Lei nº 46/86, de 14 de outubro	Aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo
1987	Decreto-Lei nº 3/87, de 3 de janeiro	Desconcentração dos Serviços Centrais e criação das Direções Regionais de Educação (DRE's)
	Decreto-Lei nº 361/89, de 18 de outubro	
	Lei nº 31/87, de 9 de setembro	Integração de 2 representantes da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) no CE
1988	Decreto-Lei nº 357/88, de 13 de outubro	Cria os Conselhos de Gestão onde estão integrados representantes das autarquias, associação de pais e de estudantes.
1989	Decreto-Lei nº 26/89, de 21 de janeiro	Define a criação de Escolas Profissionais
	Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro	Impulsiona a autonomia das escolas
	Despacho nº 8/SERE/89, de 3 de fevereiro	Inclui representantes das autarquias nos Conselhos Consultivos do Conselho Pedagógico
1991	Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de maio	Novo regime de direção, administração e gestão das escolas e inclusão dos pais e comunidade escolar no Conselho de Escola
1996 – 2004: a ligação da Escola ao território e a um projeto educativo local		
1996	Despacho nº 147-B/ME/96, de 1 de agosto	Criação de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)
1997	Despacho Normativo nº 27/97, de 2 de junho	Criação de Agrupamentos de Escolas e promoção da autonomia das escolas
	Lei nº 47/97, de 11 de junho	Definição de competências de intervenção do município no âmbito da Educação Pré-Escolar
1998	Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio	Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino público e, mais uma vez, reforça a autonomia das escolas
1999	Lei nº 159/99, de 14 de setembro	Atribuições e competências de planeamento e organização do sistema educativo local às autarquias
	Lei nº 169/99, de 18 de setembro	
2000	Decreto-Regulamentar nº 12/2000, de 29 de agosto	Estabelece os requisitos para a constituição de Agrupamentos de Escolas com Projetos Educativos comuns

2001	Decreto-Lei nº 6/2001 , de 18 de janeiro	Institui o Projeto Educativo de Escola como principal instrumento de autonomia das Escolas
2003	Decreto-Lei nº 7/2003 , de 15 de janeiro	Cria os Conselhos Locais de Educação e prevê a elaboração de Cartas Educativas concelhias

2004 – 2012: contratualização com escolas e municípios

2005	Despacho nº 14 753/2005 , de 5 de julho, Contrato nº 511/2005	Determina o envolvimento das comunidades educativas na construção de respostas adequadas às necessidades e realidades locais Contrato de autonomia celebrado entre a Escola da Ponte e o Estado
2007	Portaria n.º1260/2007 , de 26 de Setembro	Estabelece o regime do contrato de autonomia a celebrar entre as escolas e a respetiva Direção Regional de Educação em regime de experiência pedagógica.
2008	Decreto-Lei n.º75/2008 , de 22 de Abril	Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e regulamenta e reforça a participação das Associações de Pais/Encarregados de Educação e das autarquias no Conselho Geral. Acrescenta o PAA e o Orçamento como instrumentos de autonomia das escolas.
	Decreto-Lei n.º144/2008 , de 28 de Julho	Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação, de acordo com o previsto no artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro: pessoal não docente, prolongamento de horários na educação pré-escolar, fornecimento de refeições, componente de apoio às famílias, AEC's e gestão do parque escolar, entre outras.
	Despacho-Normativo nº 55/2008 , de 23 de outubro	Reforça a constituição das escolas TEIP e apela à participação comunitária na resolução autónoma dos seus problemas

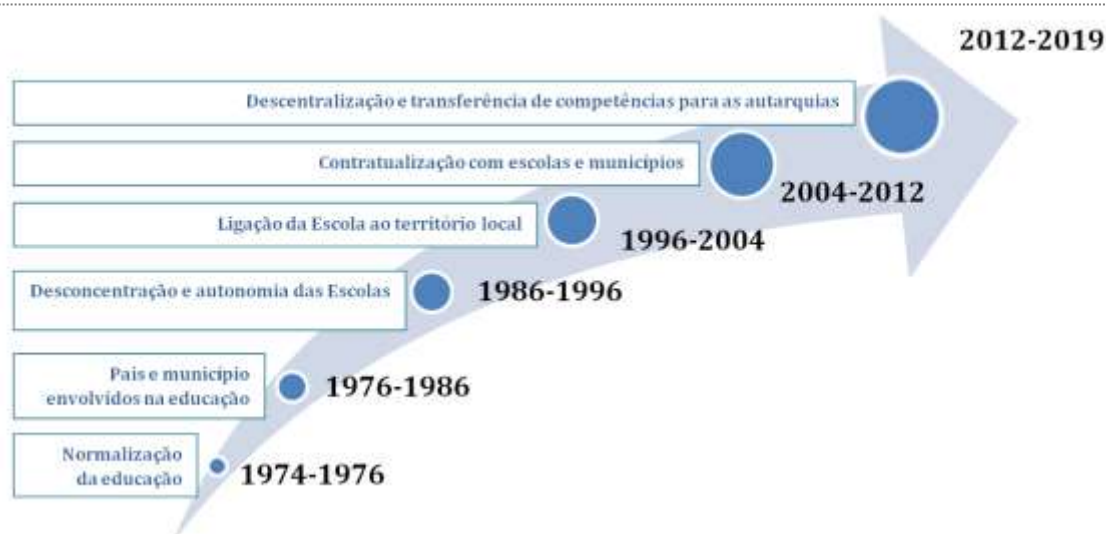
2012 – 2019: descentralização e transferência de competências para as autarquias

2012	Portaria n.º 265/2012 , de 30 de agosto	Define as regras e procedimentos a observar quanto à celebração, acompanhamento e avaliação dos contratos de autonomia a celebrar entre os AE/E e o Ministério da Educação e Ciência (MEC) incluindo um representante da associação de pais e do CME na comissão de acompanhamento local dos contratos de autonomia
	Recomendação nº 6/2012 , de 23 de novembro, do Conselho Nacional de Educação	O exercício de competências pelas autarquias locais e a autonomia das escolas: identificação de alguns pontos críticos e sugestões de atuação.
	Recomendação nº7/2012 , de 23 de novembro de 2012	Autonomia das Escolas
2013	Recomendação nº 2/2013 , de 9 de maio, do Conselho Nacional de Educação	O estado da autonomia e descentralização na área da educação com indicação de algumas sugestões de atuação.
	Lei 75/2013 de 12 de setembro	Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.
2014	Portaria n.º 44/2014 , de 20 de fevereiro – 1ª alteração à Portaria n.º 265/2012	Redefine as regras e procedimentos a observar quanto à celebração, acompanhamento e avaliação dos contratos de autonomia a celebrar entre os AE/E e o MEC.
	Parecer nº01/2014 , de 28 de fevereiro, do Conselho de Escolas, solicitado pelo MEC	Identifica as competências da DGEstE que pudessem ser transferidas para os AE/E.
2015	Decreto-Lei n.º30/2015 de 12 de fevereiro	Estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais e do programa <i>Aproximar Educação</i>
	Parecer nº 01/2015 , de 16 de fevereiro, do Conselho de Escolas	O programa <i>Aproximar Educação</i> e os Contratos de Educação e Formação Municipal – reflexão sobre as principais preocupações e crítica aos procedimentos que serão adotados na celebração dos CEMF.
	Decreto-Lei 72/2015 , de 11 de maio - terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro	Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de Carta Educativa (altera a composição do Conselho Municipal de Educação).
	Contratos nº 549/2015, nº 550/2015, nº 551/2015, nº 552/2015, nº 553/2015, nº 554/2015, nº 555/2015, nº 556/2015, nº 557/2015, nº 558/2015, nº 559/2015, nº 560/2015, nº 561/2015, nº 562/2015 e nº 563/2015 , de 28 de julho de 2015	Contratos interadministrativos de delegação de competências assinados entre os municípios de Águeda, Amadora, Batalha, Cascais, Crato, Maia, Matosinhos, Mealhada, Óbidos, Oeiras, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Sousel, Vila Nova de Famalicão e Vila de Rei e o MEC

2017	Parecer nº 02/2017 , de 22 de junho, do Conselho de Escolas – solicitado pelo MEC	O projeto de Decreto-Lei que estabelece o novo quadro de competências das autarquias e entidades intermunicipais em matéria de educação – reforço das preocupações com ênfase na problemática da excessiva centralidade e burocratização do sistema educativo
2018	Lei nº 50/2018 , de 16 de agosto	Estabelece o quadro legal da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.
	Recomendação nº 1/2018 , do Conselho Nacional de Educação	Transferência de competências para as Autarquias locais e entidades intermunicipais no que se refere à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o ensino profissional
2019	Decreto- Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro	Reforço das áreas que anteriormente foram descentralizadas para os municípios conferindo- lhes, também, novas competências e organizando num único diploma legal as competências das autarquias locais e entidades intermunicipais nas vertentes de planeamento, investimento e gestão no domínio da educação e regulando o funcionamento dos conselhos municipais de educação.

Ao longo de 40 anos, temos assistido à transição de uma lógica centralizadora para uma lógica local através da implementação de políticas educativas e medidas legislativas no âmbito do processo de municipalização da educação (Barroso, 2013), que se generalizam em cinco fases, descritas por Formosinho e Machado (2013), e numa última fase, a mais recente, referente à última meia dúzia de anos, esquematicamente representadas na Figura 1.

Figura 1 – Sequência cronológica do histórico-normativo da municipalização da educação, em Portugal



Até 1986: o início do processo de descentralização de competências em matéria de educação

Em 1979 alicerçaram-se os primeiros princípios do processo de descentralização de competências da administração central para as autarquias, com a criação da Lei das Finanças Locais (revista ao longo dos anos) – Lei nº 1/79, de 6 de janeiro – e consequente implementação da autonomia financeira das autarquias, estabelecendo-se os princípios de gestão de património próprio e da transferência de verbas do orçamento geral do Estado para as autarquias, assumindo assim, o município, o papel de contribuinte público nas despesas educativas.

Até ao final da década de 80, é legislada a transferência de responsabilidades para que os municípios pudessem efetuar investimentos na área da educação e do ensino (Decreto-Lei 77/84,

de 8 de março), destacando-se, as competências de organização, de controlo e de financiamento dos transportes escolares, e dos centros de educação pré-escolar (Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro), bem como, no âmbito da ação social escolar (Lei nº 399-A/84, de 28 de setembro), sem haver, no entanto, o correspondente reforço financeiro nas finanças locais (ideias de Fernandes, 2005, p.204, referenciado por Formosinho e Machado, 2013, p.30).

1986-1996: primeiros passos rumo à autonomia das escolas/maior abrangência do compromisso autárquico

Nesta fase, a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) em Portugal, com a Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, voltou a incutir nova estrutura e novos princípios organizativos ao sistema, reconhecendo no seu artigo 3º (princípios organizativos) ser preciso “descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes” e no seu artigo 66º, ponto 2, (disposições finais), relegando para posterior aprovação “Lei especial determinará as funções de administração e apoio educativos que cabem aos municípios”.

A Lei nº 31/87, de 9 de julho, integra os representantes dos municípios no Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Decreto-Lei n.º 357/88, de 13 de outubro, cria Conselhos de Gestão em que participam representantes da autarquia, associações de pais e estudantes. O Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro, impulsiona a autonomia das escolas e o Despacho 8/SERE/89, de 3 de Fevereiro, inclui representantes das autarquias locais nos conselhos consultivos dos Conselhos Pedagógicos das escolas, por exemplo.

Em 1991, é publicado o novo regime de direção, administração e gestão das escolas dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário (Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio) e os municípios, bem como os pais e a comunidade escolar, passam a ter lugar no órgão de direção da escola – então designado, Conselho de Escola - e, legalmente, passam a intervir na discussão e votação das grandes linhas orientadoras da ação da escola, nomeadamente, na seleção e nomeação do seu diretor.

1996 - 2004: a ligação da escola ao território e a um projeto educativo local

A descentralização de competências para as autarquias e o reforço da autonomia das escolas foram-se juridicamente afirmando entre meados dos anos de 1990 e o início dos anos 2000. Em 1996 e 1997, reforçaram-se as modalidades de associação de escolas de base territorial e legislou-se sobre a criação de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) - (Despacho nº 147-B/ME/96, de 1 de agosto) e sobre a constituição de Agrupamentos de Escolas (AE) (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio). Nos mesmos anos também se regulou sobre as competências de intervenção do município no âmbito da educação pré-escolar (Despacho Normativo nº 27/97, de 2 de junho), sendo que, este despacho, refere já, claramente, a promoção da autonomia das escolas.

Também são criadas, em 1999, as Escolas Profissionais pelos municípios, como forma de responder às necessidades locais de formação.

A lógica do reforço da participação democrática nas escolas foi assim, sendo progressivamente consolidada, sobretudo, com a publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98 de 4 de maio, que aprova, finalmente e, de forma mais concreta, a democratização, a igualdade de oportunidades, a qualidade do serviço público de educação e o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos desde a educação pré-escolar, mobilizando os atores locais para a construção de AE, de cartas escolares concelhias e para um reordenamento da rede escolar.

Um dos maiores desafios colocados aos municípios nesta fase, consistia no reordenamento territorial dos estabelecimentos de ensino em Escolas Básicas Integradas e Centros Escolares, e no consequente apetrechamento de novos espaços e equipamentos (bibliotecas, refeitórios, salas, pavilhões desportivos) e providência de materiais didáticos. Da enorme necessidade de coordenação local, nasce o Conselho Local de Educação, (posteriormente designado Conselho Municipal de Educação (CME)) referindo a Lei 159/99, de 14 de setembro, que “a sua criação é da competência de cada município” (artigo 19º, nº2).

A ligação da escola ao território faz emergir também as, então designadas, Assembleias de Escola como “órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola” e como “órgão de participação e representação da comunidade educativa” (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, artigo 8º, nºs 1 e 2).

Finda-se assim, este período importante, em que, reordenar o território e transferir competências para gerir local e regionalmente a rede escolar, quer ao nível das infraestruturas, quer da ação social e complemento curricular, passaram a constituir diretrizes normativas, plasmadas também nas dinâmicas dos municípios.

2004 – 2012: contratualização com escolas e municípios

Formosinho e Machado (2013) adscrevem formalidade jurídica aos processos de descentralização, afirmando que “a concretização dos objetivos subjacentes a esse processo passa pelo reconhecimento do Estado central, através de uma lei ou norma jurídica de caráter coercivo ou contratual.” (2013, p. 47). Assim, em 2004 surge o primeiro contrato de autonomia celebrado entre a Escola da Ponte e o Estado (Contrato nº 511/2005), em 2007 vinte e duas escolas assinaram também contratos de “parceria” no âmbito do Programa de Avaliação Externa das Escolas (PAEE) e, em 2008 foi assinado também um contrato entre um AE e o Ministério da Educação (ME), fortalecendo uma aproximação também à câmara municipal, através da inclusão de um representante da associação de pais e um elemento do CME, na comissão de acompanhamento local dos contratos de autonomia (Portaria nº 1260/2007, de 26 de setembro e nº 265/2012, de 30 de agosto).

O Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, acrescenta o Plano Anual de Atividades (PAA) e o Orçamento como instrumentos da autonomia das escolas e é no seio, do então constituído Conselho Geral, que é reforçada a representação comunitária.

O Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de julho veio cumprir alguns esclarecimentos sobre a transferência de atribuições e competências para os municípios relativamente ao pessoal não docente, ao prolongamento do horário na educação pré-escolar, ao fornecimento de refeições, à componente de apoio às famílias, às Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) e à gestão do parque escolar, por exemplo. “O objetivo é “contratualizar” com os municípios a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo” (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de julho).

Em 2008, ressurgem com novo alento na promoção do sucesso educativo, as escolas TEIP como palco de um processo de desenvolvimento comunitário “onde têm lugar as relações de parceria (...) a otimização dos meios e recursos existentes e a participação da comunidade na vida coletiva (...) capacitando-se para a resolução autónoma dos seus problemas (...)” (Despacho Normativo nº 55/2008, de 23 de Outubro).

A publicação de alguns pareceres e recomendações do Conselho de Escolas¹ e do CNE², pertinentes no âmbito desta temática também tornam esta fase muito mais afirmativa, no histórico evolutivo sobre a descentralização e a transferência de competências para as autarquias, no âmbito da municipalização da educação.

Ouvido o CNE, é a Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto, que vem concretizar as regras e procedimentos na celebração, acompanhamento e avaliação dos contratos de autonomia a estabelecer entre os AE/E e o MEC, consagrando

o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação (...) consolidou esta linha de orientação e, a par do projeto educativo, do regulamento interno, do plano anual e plurianual de atividade e do orçamento, passou também a considerar o contrato de autonomia como mais um dos instrumentos de autonomia, considerando-o por via dos compromissos celebrados o instrumento por excelência de aprofundamento da autonomia das escolas. , (preâmbulo da Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto).

O CNE levanta nesta fase uma série de questões que problematizam o processo de transferência de competências enunciando algumas das suas principais preocupações e emitindo algumas recomendações (nº6/2012 e nº2/2013) no sentido de responder aos desafios da descentralização, evidenciando também, a amplitude e generalização do quadro legislativo que carece de precisão atendendo aos princípios organizativos da “descentralização, desconcentração e diversificação das estruturas e ações educativas” (nº2/2013), pela garantia de processos participativos democráticos e a autonomia necessária a uma verdadeira interligação com a comunidade.

¹ Órgão consultivo do Ministério da Educação e Ciência (MEC) que representa os estabelecimentos de educação da rede pública no tocante à definição das políticas pertinentes para a educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

² Órgão independente, com funções consultivas desde 1982, a quem compete emitir opiniões, pareceres e recomendações sobre todas as questões relativas à educação, por iniciativa própria ou em resposta a solicitações apresentadas pela Assembleia da República e pelo Governo.

2012 – 2019: novo reforço de descentralização e transferência de competências para as autarquias

Entre 2012 e 2014 estabelece-se o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais (Lei nº 75/2013, de 12 de setembro), definem-se as regras e procedimentos a observar quanto à celebração, acompanhamento e avaliação dos contratos de autonomia a celebrar entre os AE/E e o Ministério da Educação e Ciência (MEC) (Portaria n.º 44/2014, de 20 de fevereiro), e em 2015 acresce a transferência de competências no domínio de funções sociais, de acordo com Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, ações alicerçadas no âmbito do PAE, do Governo.

Este programa prevê a descentralização de competências na área da educação e formação, por via de delegação contratual, dos serviços centrais do Estado para os municípios, no reconhecimento e respeito, pelo princípio basilar da autonomia das escolas. Pretende-se aproximar e articular estrategicamente objetivos e aprofundar a responsabilidade dos municípios no compromisso com a educação. Valoriza-se assim,

o papel dos municípios, das escolas, dos diretores dos AE/E e da comunidade na tomada de decisões através de um contrato contextualizado, consistente e fundamentado no quadro da ação local que possibilita o desenvolvimento de uma maior autonomia pedagógica, curricular, administrativa e organizativa., (PAE , memorando de trabalho, 2014).

Em 2014, o CE também emite parecer sobre as atribuições e competências da Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) que pudessem ser transferidas para todas as escolas do país, no âmbito do reforço da sua autonomia e com ganhos de eficiência efetivos, nomeadamente as relacionadas com a gestão e dos pessoal docente e não docente e com os alunos.

Quatro dias depois da publicação do Decreto-Lei nº 30/2015, de 12 de fevereiro que estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais e, sobre o PAE, o CE faz saber que, tal como no anos 70 e 80, nos primórdios das reflexões sobre o papel do Estado e a descentralização de competências, o sistema educativo, em pleno ano de 2015, continua “centralizado e dependente de uma Administração Educativa volumosa e muitas vezes ineficiente” (Parecer nº 01/2015).

Também declara, no mesmo Parecer que, os órgãos de gestão e administração das escolas, inclusive o diretor, detêm um poder de decisão extremamente condicionado relativamente à gestão de recursos humanos, financeiros e materiais, à constituição de turmas e oferta educativa, entre tantas outras, mantendo-se a *tradição* de que tudo o que é essencial para o funcionamento das escolas se decide fora delas, por um “aparelho burocrático de normativos e aplicações informáticas” e num regime de “ciber-administração”, (Parecer nº 01/2015 do CE).

O presidente do CE também reforça as ideias do Parecer nº 01/2015 e critica duramente, num Seminário do CNE, em Aveiro, em fevereiro de 2015, o PAE, materializado nos CEFM, assinados por 15 municípios no mesmo ano, apontando o excessivo experimentalismo, a desvirtuação do programa e as sucessivas alterações de rumo, bem como, o esvaziamento e a desqualificação da autonomia das escolas e consequente perda de competências para os

municípios, nomeadamente aquela que se relacionam com as atribuições do diretor e interessam, por isso, diretamente para este trabalho.

Em meados de 2015 são celebrados então 15 CEFM, projeto-piloto, “de cariz pedagógico e administrativo, promotor da eficiência dos recursos educativos (...) modelo de gestão articulado e integrado na educação do concelho” (PAE, p.3), ilusória rampa de lançamento para a efetivação de uma verdadeira autonomia das escolas, também na opinião do presidente do CE. Um dos municípios interrompeu esta relação contratual com o ME posteriormente.

Mais recentemente, em junho de 2017, o CE voltou a emitir, mais uma vez, Parecer (nº 2/2017) sobre o quadro de competências das autarquias locais e entidades intermunicipais em matéria de educação, reiterando todas as preocupações que tem vindo a publicar, enfatizando novamente a problemática da excessiva centralidade e burocratização do sistema educativo, da adoção constante de políticas erráticas de combate ao centralismo que distanciam cada vez mais as escolas de uma autonomia efetiva, definindo claramente princípios para uma descentralização em educação.

Finalmente, a Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, vem estabelecer o quadro legal da “transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.” (artigo 1º), a concretizar de forma gradual até 1 de janeiro de 2021, mediante operacionalização de diplomas legais específicos que estabelecem disposições transitórias adequadas à gestão do procedimento de transferência de competências, prevendo-se um processo de monitorização contínuo sobre a qualidade e desempenho do serviço público de educação prestado.

Já há várias décadas que as autarquias locais e as entidades intermunicipais exercem competências relacionadas com a oferta pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário. A recente Lei consagra uma transferência de competências, e não apenas uma delegação, e, para além de alargar o leque das competências a exercer e os níveis de ensino envolvidos, abrange, não apenas uma parte, mas todas as autarquias locais e entidades intermunicipais de Portugal Continental, (CNE, 2018, p:1)

A Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, estabelece efetivamente o quadro de transferência de competências para as autarquias locais operacionalizando o Decreto-Lei nº 21/2019 de 30 de janeiro, numa lógica de partilha de responsabilidades entre a administração central e a administração local, bem como, da tomada de decisões numa lógica de proximidade. Este novo regime redefine as áreas de intervenção e o âmbito de ação e responsabilidade de cada interveniente destacando a salvaguarda da autonomia pedagógica e curricular das escolas, recentemente reforçada pela faculdade conferida às escolas para gerir parcialmente o currículo dos ensinos básico e secundário partindo das matrizes curriculares-base. Mantêm-se como competências do MEC a definição da rede educativa, em articulação com os municípios, as entidades intermunicipais e as escolas (artº 8) bem como a decisão sobre a contratualização ou cedência da criação e gestão de oferta pública da educação pré-escolar e dos ensinos básico e

secundário a entidades de natureza privada, cooperativa, solidária ou afim (artº 4, Decreto- Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro).

O mesmo normativo legal especifica novas competências das autarquias locais no domínio do investimento, equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares que são alargadas a todo o ensino básico e ao ensino secundário. O planeamento, investimento, gestão da educação e o funcionamento dos CME são descentralizadas para os municípios, mas a carta educativa municipal, o plano de transporte escolar e a participação das entidades intermunicipais no planeamento da rede de oferta de educação e formação, mantêm-se como importantes instrumentos de planeamento.

As nossas escolas foram sujeitas, principalmente, na última fase, a um conjunto de “medidas políticas, experimentais e desarticuladas, visando combater o excessivo centralismo da administração educativa” e o mais recente projeto de descentralização, “sujeitará todas as escolas do país a uma nova tutela em várias das dimensões do sistema educativo.” (CE, 2017, p.3).

As escolas hoje sufocam-se de orientações, determinações e solicitações oriundas dos serviços centrais, desejando a descentralização e a transferência de competências para as autarquias e para as escolas mas, “respeitando e reforçando a sua autonomia, reduzindo a burocracia e poupando recursos.” (CE, 2017, p.4).

Os Contratos de Educação e Formação Municipal (CEFM)

No âmbito do processo de descentralização na área da educação, os CEFM vieram concretizar a transferência de algumas competências dos serviços centrais do Estado para os municípios, com o objetivo de aprofundar a responsabilidade dos municípios no compromisso com a Educação, numa lógica de

maior valorização do papel dos municípios, das escolas, dos diretores dos AE/E e da comunidade na tomada de decisões através de um contrato contextualizado, consistente e fundamentado no quadro da ação local que possibilita o desenvolvimento de uma maior autonomia pedagógica, curricular, administrativa e organizativa (PAE, 2014, Memorando de trabalho p.2).

Baseando-se em premissas de eficácia e aperfeiçoamento do serviço educativo público, bem como nos princípios de “subsidiariedade, proximidade, corresponsabilização, racionalização dos recursos e democratização” (PAE, 2014, p.2), o projeto-piloto foi incrementado num grupo limitado de 15 municípios, por 4 anos letivos, tendo tido início em 2015-2016 (um ano depois do inicialmente previsto). O grupo de municípios que integrou este projeto-piloto caracteriza-se por uma grande variedade territorial, sociodemográfica e política, e já havia manifestado grande envolvimento e compromisso com a missão educativa local, bem como, provas de uma rigorosa e responsável gestão dos recursos públicos (PAE, 2014, p.3).

Por vontade própria, estes 15 municípios assumiram então o desafio estratégico de promover respostas educativas que elevassem a qualidade das aprendizagens das crianças e jovens, nomeadamente: (a)incentivando à melhoria das práticas pedagógicas e, conseqüentemente, do desempenho escolar dos alunos, bem como, (b) construindo em comunidade, um sistema educativo

local reforçador da participação e responsabilização de todos os atores educativos, inclusivamente no seu planeamento e gestão – “um modelo de gestão articulado e integrado na educação do concelho”, de acordo com as diretivas do PAE (2014, p.3). Para além dos aspetos pedagógicos, os CEFM deviam prever a consonância de aspetos organizativos e administrativos das diferentes unidades orgânicas no município e salvaguardar os princípios e limites orientadores da descentralização, bem como, os elementos e condições específicas para a sua celebração.

De modo a tornar exequíveis os CEFM, foram construídas MR a partir de uma proposta-modelo emanada do PAE (2014, anexo). Estas matrizes, anexas aos CEFM, regulam a delegação de competências do MEC no município e estabelecem a relação da intervenção destas entidades e das escolas. Cabe ao município a decisão de acordar, ou não, com as escolas, o exercício conjunto ou a subdelegação das competências transferidas, conforme a MR.

Licínio Lima também refere que, analisada a MR proposta pelo PAE (2014), na prática, efetivamente o município passaria a assumir um vasto conjunto de novas responsabilidades de execução, confirmando-se que as escolas “perdem competências de execução a favor do município, em áreas claramente educativas e pedagógicas”. Reitera assim, este autor, as preocupações também elencadas pelo CNE relativamente ao “esvaziamento e desqualificação da autonomia das escolas”, afirmando que a referida matriz “corresponde a uma espécie de apêndice subordinado ao exercício do poder central” (Lima, 2015, p. 20).

Nas vésperas de celebração dos CEFM, na posse de uma versão oficial de proposta de minuta do contrato e, percebendo as inquietações geradas nas escolas, o CE promoveu um amplo debate nacional, dirigido, sobretudo aos diretores e presidentes dos conselhos gerais das escolas de todo o país. Em concreto sobre os CEFM, o CE, no seu Parecer nº 1/2015, levantou algumas reservas, nomeadamente (a) o arredamento das escolas como parte interessada e não auscultada na formulação do contrato; (b) a natureza e importância da independência dos CME; (c) o perigo do não impedimento da subcontratação de serviços e atividades e, em vários pareceres, as salvaguardas, observações e recomendações são imensas.

Mas, interessa, a partir daqui, abordar mais concretamente o aspeto da transferência de competências no âmbito da descentralização e municipalização da educação. Nesse âmbito, a principal chamada de atenção decorre da verticalidade da transferência de competências concretas das escolas para os municípios (numa lógica “*de baixo para cima*” aparentemente contrária à direção descendente da descentralização), pelo que “as Escolas não verão reforçadas nem aprofundada a pouca autonomia que têm, antes pelo contrário, perderão autonomia e poder de decisão.” (CE, 2015, p. 6).

O Quadro 2 resume os exemplos de competências a transferir, mencionadas pelo CE, em 2015, tendo-se verificado que, na prática, algumas delas, nunca vieram a ser inscritas nos CEFM finais celebrados com os municípios.

Quadro 2 – Exemplos de competências que se previa transferir para o município
(minuta oficial do contrato, referenciada pelo CE, (Parecer nº 1/2015, CE))

Competências da escola	Transferidas para o município	Enquadramento legal
Definição de regras de atuação do pessoal docente	Regras harmonizadas pelo município para todas as escolas	Alínea e), do nº 2, da cláusula 6ª
Exclusividade na gestão de 25% do currículo nacional	Intervenção na gestão de 25% do currículo nacional	Alínea f), do nº 2, da cláusula 6ª
Responsabilidade exclusiva na definição e aprovação do seu próprio Projeto Educativo de Escola	Ajustamento aos Projetos Estratégicos Municipais	Nº 3, da cláusula 12ª
Exclusividade no estabelecimento de modalidades organizativas	Audição do Conselho Municipal de Educação	Alínea c), da cláusula 14ª
Liberdade de opção na celebração de protocolos com o município	Obrigatoriedade de negociar e celebrar protocolos de cooperação com o município, mesmo não sendo do seu interesse	Nº 4, da cláusula 22ª
Administração e gestão de orçamentos, fundos financeiros e receitas próprias e realização de despesas que fossem consideradas adequadas	Administração e gestão financeira no âmbito da gestão e conservação das instalações e equipamentos escolares	Cláusulas 27ª e 30ª a 38ª

Como já foi dito, o processo em curso, na opinião plasmada no Parecer nº 1/2015 do CE, não está concebido para reforçar a autonomia das escolas, e as MR integrantes dos CEFM ressaltam isso mesmo:

uma considerável perda de competências e de poderes que hoje estão na posse das escolas e dos seus órgãos. (...) colidindo claramente com a disposições relativas à Autonomia das Escolas, às competências dos Conselhos Gerais e às competências dos Diretores. (CE, 2015, p.8).

Mesmo sobre a análise prévia da proposta de minuta oficial dos contratos:

Nos domínios de intervenção e competências acima elencadas verifica-se uma subtração considerável das competências até aqui na esfera dos Escolas (...). Atente-se, ainda, no facto de os municípios, na sua área territorial, passarem a gerir todos os recursos financeiros afetos à educação pública (...) (CE, 2015, p. 10).

Ainda antes da celebração dos CEFM, as últimas recomendações do CE, constantes do mesmo parecer, foram no sentido de que: (a) se alargue e intensifique o debate público à população, dada a profunda alteração que implica na reorganização do sistema educativo; (b) haja uma aproximação e envolvimento da escola e dos seus órgãos de administração e gestão na tomada de decisões em matéria do seu interesse; (c) às escolas deve ser dada liberdade de aderir, ou não, ao processo de descentralização; (d) sejam transferidas competências diretamente para os decisores escolares, num reforço da autonomia das escolas, plasmada num efetivo poder de decisão; (e) sejam eliminadas novas estruturas e novas tutelas que apenas servirão para criar entropia no sistema e reduzir a autonomia das escolas.

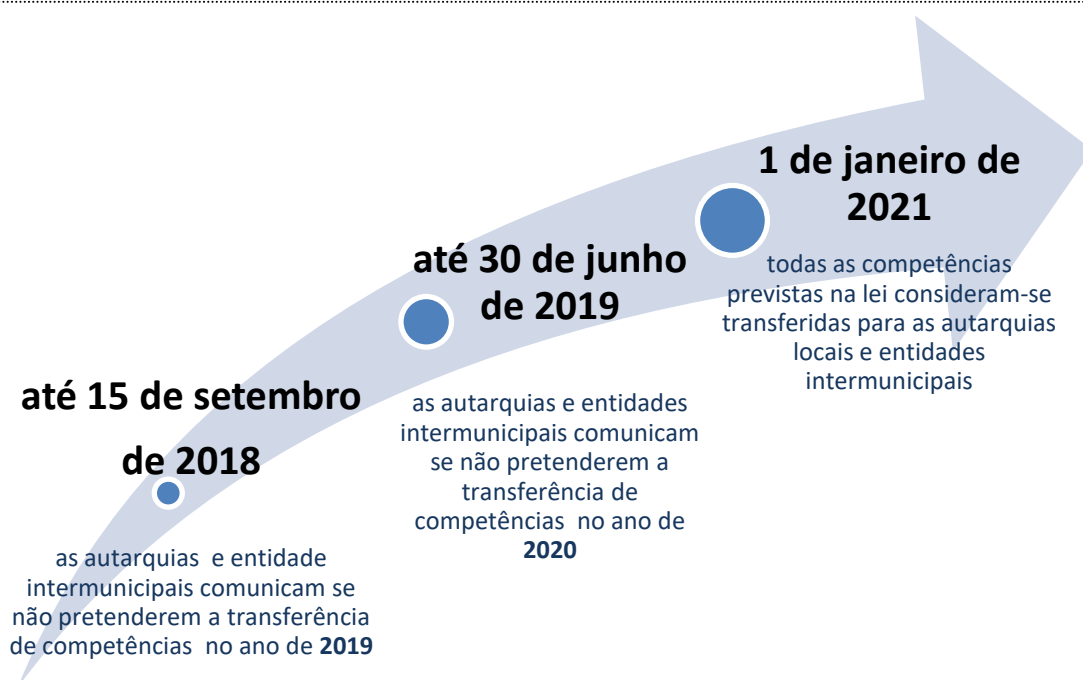
estes (CEFM) terão como consequência uma progressiva e inexorável indiferenciação e uniformização de projetos educativos e das próprias escolas públicas, deixando-as à mercê da concorrência de escolas privadas que terão caminho aberto para apresentar às comunidades educativas projetos suficientemente diferenciados para, facilmente, atraírem os alunos e as famílias. (CE, 2015, p. 12)

Reiterando as impressões constantes do parecer de 2015, em 2017, já com os CEFM em pleno funcionamento, o CE emitiu novo parecer (nº 2/2017) sobre o projeto de Decreto-Lei que viria a estabelecer em 2018 o novo quadro de competências das autarquias locais e entidades

intermunicipais em matéria de educação. Reforçou a preocupação com o previsível e já aclamado esvaziamento da autonomia das escolas e especificou ainda mais as competências que, deixariam de estar na esfera das escolas e dos seus órgãos de Administração e Gestão, nomeadamente, as adstritas aos Conselhos Gerais e diretores das escolas que passariam para o pelouro das autarquias “num claro e ilógico processo de descentralização a *contrario sensus*, dos níveis inferiores da administração para níveis intermédios, esvaziando, gradual e inexoravelmente, a autonomia das Escolas.” (CE, 2017, p.7).

A Lei nº 50/2018, de 16 de agosto e o Decreto-Lei nº21/2019, de 30 de janeiro, consagram mais do que uma delegação de competências. Concretizam uma efetiva transferência de competências num leque muito mais alargado do que há várias décadas, legalmente se tem vindo a exercer, abarcando, desta vez, todos os níveis de ensino a aplicar, e não apenas numa parte, mas em todas as autarquias locais e entidades intermunicipais de Portugal Continental.

Figura 2 – Concretização gradual da transferência de competências (Lei nº 50/2018, de 16 de agosto)



Após a publicação da Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, o CNE fez saber através de uma Recomendação (em novembro de 2018) que, na ausência de um desejável e equilibrado reforço de autonomia e competências nas escolas, é forçoso garantir que não serão transferidas para as autarquias as competências atualmente já desconcentradas nas escolas, o que exigiria a alteração legal das competências dos seus órgãos, conferidas pelo Decreto-Lei nº 137/2012 de 2 de julho (previstos, por exemplo no artigo 20º). Alerta para que a gestão dos recursos e processos educativos seja exercida prioritariamente pelos órgãos das próprias escolas, já que é, neste mesmo

sentido, que tendem as políticas educativas em países com larga experiência na municipalização da oferta educativa, tomando como ponto de partida, por exemplo, o caso de sucesso que têm sido o estatuto e competências atribuídas às Escolas Profissionais.

No respeito pela não intrusão nas competências das escolas ao nível pedagógico e organizacional, o CNE reconhece que as condições para que as crianças e jovens acedam à oferta pública de educação, possam ser garantidas por entidades independentes das escolas, no exercício, por exemplo de “competências relativas a transportes, residências escolares, colocação em famílias, ou apoio à família antes, nos intervalos e depois das atividades de educação e ensino”, ou na criação de condições externas:

necessárias para que o pessoal docente e não docente possa organizar e gerir oportunidades de ensino, as crianças e os alunos, o estudo e a aprendizagem e para que os órgãos de gestão das escolas exerçam as funções que legalmente lhes estão confinadas (...) construção, requalificação, manutenção e segurança dos edifícios escolares e respetivos espaços circundantes. (CNE, 2018, p.3).

Assim, reconhece-se o papel fundamental das autarquias, desde sempre, na área da educação, na conceção e consecução de políticas próprias e específicas de educação, bem como, o sucesso de alguns projetos educativos locais, como práticas de grande relevância que devem ser reforçadas e desenvolvidas, “desde que não interfiram com os direitos de aprendizagem dos próprios alunos e com a qualidade educativa do ensino curricular.” (CNE, 2018, p. 4). A transferência de competências para os órgãos das autarquias locais deve assumir-se numa relação de colaboração entre as duas instâncias e salvaguardar cuidadosamente que os órgãos das escolas não fiquem sujeitos a duas tutelas “acentuando, assim, a lógica piramidal de dependência: poder central, município, escola.” (CNE, 2018, p. 4), já anteriormente explicada, seguindo-se o sentido que estão a seguir as políticas de outros países.

Através desta Recomendação, e ainda antes da publicação do Decreto-Lei nº21/2019, de 30 de janeiro, o CNE emite algumas orientações específicas relativas: (a) ao tipo de relação que se deverá estabelecer entre as instâncias escola-autarquia; (b) ao início do exercício das competências transferidas e disponibilização de recursos humanos e financeiros; (c) ao apetrechamento dos edifícios escolares; (d) à aquisição de bens e serviços para o regular funcionamento quotidiano das atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar; (e) à utilização dos espaços escolares fora do período das atividades escolares; (f) à gestão do pessoal não docente: assistentes operacionais e técnicos; (g) às atividades de enriquecimento curricular; e finalmente, (h) à articulação territorial das ofertas de educação e formação (2018, p. 4-7).

O Quadro 3 resume, cronologicamente, o decurso de construção do atual Decreto-Lei que regula a transferência de competências (Decreto-Lei nº 21/2019, de 30 de janeiro), no caso particular, das escolas para as autarquias, num processo progressivo de, aparente redução da

autonomia das escolas e dos seus órgãos de gestão, conforme previam e alertavam o CE e o CNE, desde sempre.

Quadro 3 – Transferência de competências das escolas para as autarquias / redução da autonomia das escolas e dos seus órgãos de gestão

2012		2017	2018	2018	2019
Competências da Escola ¹ Transferidas para o Município		Novas competências dos órgãos municipais			
(Parecer nº 02/2017, CE, p.6-7) (fevereiro de 2017)		Lei nº 50/2018 (agosto de 2018)	Recomendação CNE (novembro de 2018)	Decreto-Lei nº21/2019 (janeiro de 2019)	
Autonomia para tomar decisões e gerir recursos humanos	Gestão estratégica, administrativa e financeira Artº 4º, nº1, alínea d) ²	- Recrutar, seleccionar e gerir o pessoal não docente inserido nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico - Artº 11º, nº2, alínea e)	- O recrutamento e colocação de pessoal não docente deve ser competência dos órgãos de gestão da escola - A distribuição de serviço, poder disciplinar e formação devem ser exercidos em exclusivo pelos órgãos de gestão da escola	<ul style="list-style-type: none"> - Recrutamento e seleção do pessoal não docente, exceto os técnicos especializados – Artº 42º, nº2 e Artº 43º, nº2 - Reafecção de pessoal por opção, carece de concordância expressa do diretor - Artº 43º, nº5 - Os diretores exercem relativamente ao pessoal não docente, os seguintes poderes: <ul style="list-style-type: none"> . poder de direção . fixação do horário de trabalho . distribuição do serviço . Poder disciplinar de aplicação de pena inferior a multa 	
Gestão dos serviços de administração escolar, papelaria escolar, bufete e refeitório	Possibilidade de contratualizar com entidades privadas todos os serviços prestados pelas escolas, exceto a oferta educativa (atividades letivas curriculares) Artº 4º, nº 2, Artº 7º, nºs 1 e 4	_____	_____	<ul style="list-style-type: none"> - Contratação de fornecimento e serviços externos essenciais ao normal funcionamento das escolas : eletricidade, combustível, água e comunicações – Artº 46 - Gestão e cedência de utilização dos espaços que integram os estabelecimentos escolares, fora do período das atividades escolares, de forma, obrigatoriamente, onerosa – Artº 47º, nºs 1 e 2 	
Gestão da biblioteca escolar, salas de estudo, centros de recursos, serviços de apoio educativo, atividades de coadjuvação, desporto escolar e clubes, entre outras.		_____	_____		

Desenvolvimento de projetos e atividades complementares da ação educativa		<ul style="list-style-type: none"> - Assegurar as atividades de enriquecimento curricular, em articulação com os agrupamentos de escolas - Artº 11º, nº3, alínea b) - Implementar atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré-escolar - Artº 12º, alínea d) - Promover o cumprimento da escolaridade obrigatória - Artº 11º, nº3, alínea c) 	<ul style="list-style-type: none"> - As AEC's devem realizar-se apenas antes ou, preferencialmente, depois das atividades curriculares obrigatórias - O município deve garantir aos alunos do 2º e 3º ciclos e do ensino secundário respostas para ocupação dos tempos livres 	<ul style="list-style-type: none"> - A Carta Educativa³ deve prever os termos de prossecução, pelo município, de ações na área das atividades complementares de ação educativa e do desenvolvimento do desporto escolar - Artº 7º, nº 4 - Implementação de medidas de apoio à família que garantam uma escola a tempo inteiro, ouvidas as escolas, as necessidades dos alunos e das famílias: <ul style="list-style-type: none"> . atividades de animação que assegurem o acompanhamento das crianças do pré-escolar e 1º ciclo antes e/ou depois do período diário de atividades educativas e nos períodos de interrupção letiva . AEC's no 1º ciclo, de caráter facultativo e de natureza lúdica, formativa e cultural - O CME deve deliberar sobre a implementação de medidas de desenvolvimento educativo: AEC's, qualificação escolar e profissional de jovens, ofertas de formação ao longo da vida, desenvolvimento do desporto escolar, apoio de iniciativas de caráter cultural, artístico e desportivo, de preservação do ambiente e de educação para a cidadania - Artº 56º, nº1, alínea g)
Autonomia sobre as instalações, equipamentos e materiais	Poder de gestão das instalações e equipamentos fora das atividades letivas - Artº 9º, nº 1	<ul style="list-style-type: none"> - Participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos - Artº 11º, nº1 - Assegurar a construção, equipamento e manutenção dos estabelecimentos públicos de educação e de ensino - Artº 11º, nº1 		<ul style="list-style-type: none"> - A Carta Educativa é, o instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no município - Artº 5º, conceito - A rede educativa é definida e revista periodicamente em articulação com os municípios e as escolas - Artº 8º nºs 2 e 3 - O CME emite parecer obrigatório sobre a abertura e o encerramento de escolas - Artº 56º, nº1, alínea c)
Angariação de receitas pelo aluguer de instalações e equipamentos que integram o Orçamento da Escola	Receitas passam a integrar o Orçamento Municipal - Artºs nº 47º a 50º		<ul style="list-style-type: none"> - As receitas inerentes à utilização dos espaços escolares devem reverter para o Orçamento da Escola 	<ul style="list-style-type: none"> - Receitas consignadas a despesas de beneficiação, conservação e manutenção dos equipamentos escolares ou dos espaços exteriores do perímetro da escola, localizados na área territorial do município - Artº 48º

Guarda e gestão exclusiva, durante 24 horas do dia, de edifício, instalações, equipamentos, mobiliário, material didático, laboratórios e oficinas, equipamentos tecnológicos, musicais, artísticos e desportivos.	Tomada de posse das infraestruturas e equipamentos escolares assegurando o seu uso para as atividades letivas, mas com regime de utilização, e até gestão e cedência a entidades privadas que a autarquia definir - Artº 61º	- Participar na gestão de recursos educativos - Artº 11º, nº2, alínea c)	- A utilização dos espaços das escolas, fora do período das atividades escolares, deve ser da competência da gestão das escolas - O apetrechamento das escolas a realizar pelos municípios deve corresponder apenas ao que os órgãos de gestão das escolas explicitamente considerem relevante para a realização das atividades educativas	- À câmara municipal compete: · construir, requalificar e modernizar os edifícios escolares; · adquirir equipamento básico, mobiliário, material didático e equipamentos desportivos, laboratoriais, musicais e tecnológicos; · realizar intervenções de conservação, manutenção e de pequena reparação, incluindo nos espaços exteriores do perímetro das escolas - Art.º 31º e 32º, nºs 1, 3 e 4 - Os departamentos governamentais asseguram o financiamento das operações de investimento em edifícios e equipamentos escolares - Artº 50º, nº 1 - O CME deve deliberar sobre intervenções de qualificação e requalificação de edifícios escolares - Artº 56º, nº1, alínea i) - transferência para a titularidade dos municípios os equipamentos educativos do MEC e a rede oficial de residências de estudantes - Artº 62º, nº1
Capacidade para adquirir equipamento básico, material didático, equipamentos desportivos, laboratoriais, musicais e tecnológicos	Definido pela autarquia - Artº 32º, nº 1	- Participar na aquisição de bens e serviços relacionados com o funcionamento dos estabelecimentos e com a atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar Artº 11º, nº2, alínea d)	- O orçamento das escolas deve contemplar os encargos com a aquisição de bens consumíveis necessários para o regular funcionamento quotidiano das atividades educativas de ensino e desportivas de âmbito escolar	
Autonomia para tomar decisões e gerir a Ação Social Escolar (CG e diretor)	Apoios complementares educativos definido pela autarquia Artº 33º, nºs 1 e 2	- Apoiar as crianças e os alunos no domínio da ação social escolar - Artº 11º, nº2, alínea b)	_____	- organização e gestão dos procedimentos de atribuição de apoios e complementos educativos - Artº 33º, nº 2
		- Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico e secundário, como alternativa ao transporte escolar - Artº 11º, nº3, alínea a)	_____	- Elaboração e aprovação do plano de transporte escolar - Artº 21º, nº1 - Organização e controlo de funcionamento dos transportes escolares - Artº 36º - Oferta de serviço de transporte entre o local de residência e o local da escola - Artº 17º, conceito - Gestão, funcionamento, conservação, manutenção e equipamento das residências escolares para estudantes - Artº 37º, nºs 1 e 2 - Gestão e funcionamento das modalidades de colocação junto de famílias de acolhimento e alojamento - Artº 38º, nº1

				- O CME deve deliberar sobre a adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios socioeducativos, à rede de transportes escolares e à alimentação – Artº 56º, nº1, alínea f)
	Gestão direta do Refeitório Escolar pela autarquia- Artº 35	- Assegurar as refeições escolares e gestão dos refeitórios escolares - Artº 11º, nº2, alínea a)		- Gestão do fornecimento de refeições em refeitórios escolares - Possibilidade do fornecimento ser assegurado por outras entidades, mediante celebração de contratos - Princípios dietéticos de qualidade e variedade definidos pela administração central - Preço das refeições e regras de pagamento fixadas pelo governo
Definição do Plano de formação do pessoal docente e não docente	Definido pela autarquia - Artº 44, nº1, alínea c)			
Avaliação do desempenho do pessoal não docente	Homologação pela Câmara - Artº 44º, nº 1, alínea d) e nº 3, alínea a)			- Os diretores propõem ao presidente da câmara os contributos para a avaliação de desempenho - Artº 44º, nº2, alínea a)
Homologação do mapa de férias do pessoal não docente	Definido pela autarquia. - Artº 44º, nº 1 alínea f)		- Devem ser ações da responsabilidade dos órgãos de gestão da escola	- Os diretores propõem proposta de mapa de férias, de modo a assegurar o normal funcionamento da escola - Artº 44º, nº2, alínea b)
Gestão das ofertas públicas de educação e formação			O município deve criar condições externas para que: - as crianças e jovens acedam e usufruam adequadamente da oferta pública de educação; - docentes e não docentes possam desempenhar as suas funções relativas às atividades de ensino e na gestão das escolas	As comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas devem, plurianualmente ouvir as escolas para planear e organizar territorialmente os cursos e grupos-turma dos estabelecimentos de ensino – Artºs 23º e 26º, nº2 - O CME deve deliberar sobre o acompanhamento do processo de elaboração e atualização da carta educativa, assegurando a salvaguarda das necessidades de oferta educativa do concelho - Artº 56º, nº1, alínea b) -
Construção do Projeto Educativo de Escola				A Carta educativa deve refletir a estratégia municipal para a redução do abandono escolar precoce e para a promoção do sucesso educativo – Artº nº 7, nº 3

Planeamento estratégico das atividades curriculares				<ul style="list-style-type: none"> - O CME aprecia os projetos educativos a desenvolver n o município – Artº 56º, nº1, alínea e) - O CME delibera sobre a coordenação do sistema educativo e articula a sua política educativa com outras políticas sociais – Artº 56º, nº1, alínea a)
_____	_____	Participar na organização da segurança escolar - Artº 11º, nº3, alínea d)	_____	<ul style="list-style-type: none"> - em articulação com as forças de segurança e os órgãos de gestão da escola organizar a vigilância e segurança dos equipamentos educativos - O CME delibera sobre a implementação programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e dos seus acessos – Artº 56º, nº1, alínea h)
_____	_____	_____	_____	<ul style="list-style-type: none"> - O CME participa na negociação e execução dos contratos de autonomia – Artº 56º, nº1, alínea d)

¹ Competências inscritas no Regime de Autonomia, Administração e gestão Escolar, regulado pelo Decreto-Lei nº 75/2008, alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de julho.

² Enquadramento legal Projeto de descentralização

Homologação - Competências que dizem especificamente respeito às funções do diretor.

³ A elaboração da Carta educativa é da competência da Câmara Municipal.

NOTA: Compete ainda às **entidades intermunicipais**, no âmbito da educação e, com o acordo prévio dos municípios que as integram: planear a rede de transporte escolar intermunicipal (Artº 31º, nº 1) e planear e definir prioridades na oferta educativa e de cursos de formação profissional de acordo com os critérios definidos superiormente e em articulação com os institutos e organismos competentes (Artº 31º, nºs 2 e 3). As **freguesias** passam a assumir a realização de pequenas reparações e a manutenção dos espaços envolventes nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico (Artº 38º, nº 2, alíneas e) e f)) - Decreto-Lei nº21/2019, de 30 de janeiro

2 – A evolução do quadro jurídico-normativo do cargo de diretor

O Quadro 4 procura sintetizar a evolução cronológica dos normativos legais que definiram ao longo do tempo os órgãos de direção, administração e gestão das escolas, o processo de eleição do presidente do conselho diretivo e, posteriormente do diretor, os requisitos para o exercício do cargo, bem como, as competências próprias, desde o período imediatamente pós-25 de abril, até à legislação que vigora na atualidade.

Quadro 4 - Evolução cronológica dos normativos legais do cargo de diretor desde 1974 até à atualidade

Cronologia	Decreto-Lei 735-A/74, de 21 de Dezembro	Decreto-Lei 769-A/76, de 23 de Outubro	Lei 46/86 (LBSE)	Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio	Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril	Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho
	1974					2012
Órgãos de direção, administração e gestão	<p>Artigo 1.º</p> <p>a) Conselho directivo;</p> <p>b) Conselho pedagógico;</p> <p>c) Conselho administrativo</p>	<p>Artigo 1.º</p> <p>a) Conselho directivo;</p> <p>b) Conselho pedagógico;</p> <p>c) Conselho administrativo.</p>	<p>Órgãos próprios, para os quais são assegurada por professores, alunos e pessoal não docente, e apoiada por órgãos consultivos e por serviços especializados (...)</p>	<p>Artigo 4.º</p> <p>a) Conselho de escola ou conselho de área escolar;</p> <p>b) Director executivo;</p> <p>c) Conselho pedagógico;</p> <p>d) Conselho administrativo;</p> <p>e) Coordenador de núcleo, nos estabelecimentos agregados em escolas.</p>	<p>Artigo 10º</p> <p>a) Conselho geral;</p> <p>b) Director;</p> <p>c) Conselho pedagógico;</p> <p>d) Conselho administrativo.</p>	
Processo de eleição	<p>Art. 6.º - 1. A eleição dos representantes do pessoal docente no conselho directivo far-se-á, por listas, entre todos os agentes de ensino em serviço no estabelecimento, os quais constituirão o colégio eleitoral.</p> <p>2. Na eleição dos representantes do pessoal docente no conselho directivo a votação será secreta.</p> <p>Art. 12.º - 1. O conselho directivo elegerá, entre os seus membros docentes, um presidente, devendo comunicar o resultado dessa eleição à Direcção-Geral da Administração Escolar.</p>	<p>Art. 6.º - 1. O conselho directivo escolherá, de entre os seus membros docentes, um presidente, um vice-presidente e um secretário.</p> <p>Art. 7.º - 1. A eleição dos representantes do pessoal docente para o conselho directivo far-se-á de entre todos os docentes em serviço no estabelecimento, os quais, para o efeito, se reunirão em assembleia eleitoral, nos termos do artigo 38.º do presente diploma.</p>	<p>Artigo 45º - 4. A direção de cada estabelecimento (...) é assegurada por órgãos próprios, para os quais são assegurada por professores, alunos e pessoal não docente, e apoiada por órgãos consultivos e por serviços especializados (...)</p>	<p>Artigo 18.º</p> <p>2 - O director executivo é seleccionado mediante concurso, promovido pelo presidente do conselho da escola.</p>	<p>Artigo 21.º</p> <p>1 - O director é eleito pelo conselho geral.</p> <p>2 - Para recrutamento do director, desenvolve-se um procedimento concursal, prévio à eleição, nos termos do artigo seguinte.</p>	

Requisitos para o exercício do cargo	<p>Art. 5.º - 1. Não serão elegíveis para o conselho directivo as pessoas que:</p> <p>a) Tenham desempenhado, em 1973-1974, os cargos de director, reitor, subdirector ou vice-reitor;</p> <p>b) Tenham sido membros dirigentes das extintas Mocidade Portuguesa ou Mocidade Portuguesa Feminina, salvo nos casos de inerência de funções ou de distribuição de serviço escolar;</p> <p>c) Tenham sido membros das extintas Liga dos Antigos Graduados da Mocidade Portuguesa, União Nacional, Acção Nacional Popular, Legião Portuguesa ou comissões de censura ou, ainda, servidores ou informadores da extinta Direcção-Geral de Segurança ou polícias que a precederam;</p> <p>d) Pública e notoriamente tenham, por outras formas, responsabilidades ou comprometimento com o regime político deposto em 25 de Abril;</p> <p>e) Tenham processos ou inquéritos pendentes por motivos de saneamento, disciplinares ou de irregularidades administrativas e pedagógicas;</p> <p>f) Tenham sido afastadas de outras funções públicas após o 25 de Abril, (...)</p> <p>2. Não são igualmente elegíveis para o mesmo conselho todos aqueles cuja nomeação para as funções que desempenham não dependa exclusivamente do Ministério da Educação e Cultura.</p>	<p>Art. 3.º</p> <p>3. O presidente e o vice-presidente do conselho directivo serão docentes</p> <p>4. (...) podendo, para o efeito, destacar docentes profissionalizados de outros estabelecimentos de ensino.</p>		<p>Artigo 18.º</p> <p>1 - O director executivo é, obrigatoriamente, um docente profissionalizado, pertencente a nível de ensino ministrado na escola a que concorre, com, pelo menos, cinco anos de bom e efectivo serviço, devendo possuir formação especializada em gestão pedagógica e administração escolar, nos termos a definir por portaria do Ministro da Educação.</p>	<p>Artigo 21.º</p> <p>3 - Podem ser opositores ao procedimento concursal (...) docentes dos quadros de nomeação definitiva do ensino público ou professores profissionalizados com contrato por tempo indeterminado do ensino particular e cooperativo, em ambos os casos com, pelo menos, cinco anos de serviço e qualificação para o exercício de funções de administração e gestão escolar, nos termos do número seguinte.</p> <p>4 - Consideram-se qualificados para o exercício de funções de administração e gestão escolar os docentes que preencham uma das seguintes condições:</p> <p>a) Sejam detentores de habilitação específica para o efeito, nos termos das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 56.º do Estatuto da Carreira Docente dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário;</p> <p>b) Possuam experiência correspondente a, pelo menos, um mandato completo no exercício dos cargos de director ou adjunto do director, presidente ou vice-presidente do conselho executivo; director executivo ou adjunto do director executivo; ou membro do conselho directivo, (...)</p> <p>c) Possuam experiência de, pelo menos, três anos como director ou director pedagógico de estabelecimento do ensino particular e cooperativo.</p>	<p>Artigo 21.º</p> <p>3 - Podem ser opositores ao procedimento concursal (...) docentes de carreira do ensino público ou professores profissionalizados com contrato por tempo indeterminado do ensino particular e cooperativo, em ambos os casos com, pelo menos, cinco anos de serviço e qualificação para o exercício de funções de administração e gestão escolar, nos termos do número seguinte.</p> <p>4 - ...</p> <p>a) ...</p> <p>b) Possuam experiência correspondente a, pelo menos, um mandato completo no exercício dos cargos de director, subdirector ou adjunto do director, presidente ou vice-presidente do conselho executivo, director executivo ou adjunto do director executivo ou membro do conselho directivo e ou executivo, nos termos dos regimes (...)</p> <p>c) ...</p> <p>d) Possuam currículo relevante na área da gestão e administração escolar, (...)</p>
--------------------------------------	---	--	--	---	---	---

<p>Competências</p>	<p>Artigo 13.º</p> <p>a) Presidir às reuniões do conselho;</p> <p>b) Representar externamente o estabelecimento;</p> <p>c) Assinar o expediente e os documentos contabilidade;</p> <p>d) Decidir em todos os assuntos correntes e outros que lhe sejam delegados pelo conselho em situações de emergência em que não seja possível ouvir este.</p>	<p>Artigo 13.º</p> <p>a) Presidir às reuniões dos conselhos directivo, pedagógico e administrativo;</p> <p>b) Representar o estabelecimento;</p> <p>c) Abrir a correspondência e assinar o expediente;</p> <p>d) Decidir em todos os assuntos que lhe sejam delegados pelo conselho ou em situações de emergência em que não seja possível ouvir este;</p> <p>e) Submeter à apreciação superior os assuntos que excedam a competência do conselho directivo.</p>	<p>Artigo 17.º</p> <p>1 - (...) submeter à aprovação do conselho de escola:</p> <p>a) O regulamento interno da escola;</p> <p>b) O projecto educativo da escola;</p> <p>c) Os planos plurianual e anual de actividades da escola.</p> <p>2 - (...)</p> <p>a) Executar e fazer executar as deliberações do conselho de escola;</p> <p>b) Submeter à aprovação do conselho de escola o projecto de orçamento anual;</p> <p>c) Propor à apreciação do conselho de escola relatórios trimestrais de situação da actividade desenvolvida;</p> <p>d) Submeter à aprovação do conselho de escola o relatório anual de actividades;</p> <p>e) Submeter à aprovação do conselho de escola o relatório das contas de gerência;</p> <p>f) Incentivar no plano executivo a participação dos diferentes sectores da comunidade escolar, no respeito pelo regulamento interno, pelo projecto educativo e pelo plano anual de actividades da escola, disponibilizando os meios necessários a uma eficaz prossecução das atribuições da escola nos planos em que se desenvolve a respectiva autonomia;</p> <p>g) Promover e dinamizar iniciativas de carácter cultural, desportivo, recreativo e outras, de acordo com os critérios estabelecidos pelo conselho de escola;</p> <p>h) Promover a articulação dos regulamentos de funcionamento das estruturas e órgãos de coordenação e orientação educativas previstos no presente diploma;</p> <p>i) No plano executivo, superintender nas actividades da escola, de acordo com a legislação vigente e as orientações do conselho de escola;</p> <p>j) Promover e dinamizar vias alternativas de organização escolar, mediante critérios dinâmicos e flexíveis na distribuição dos recursos;</p> <p>l) Garantir a instrumentalidade dos meios administrativos e financeiros face a objectivos educativos e pedagógicos;</p> <p>m) Operacionalizar a informação, de modo que esta se encontre sempre disponibilizada e ao serviço da comunidade;</p> <p>n) Elaborar e submeter à aprovação do conselho de escola as normas e critérios da acção social escolar, nos termos da alínea o) do n.º 1 do artigo 8.º;</p> <p>o) Exercer as demais competências fixadas na lei ou no regulamento interno da escola.</p> <p>3 - Em matéria disciplinar relativa a alunos compete ao director executivo:</p> <p>a) Determinar a aplicação de sanções não suspensivas ou exclusivas;</p> <p>b) Determinar, sob proposta do conselho de turma, a aplicação de pena suspensiva até oito dias, não podendo aplicar pena superior à proposta</p>	<p>Artigo 20.º</p> <p>1 - (...) submeter à aprovação do conselho geral o projecto educativo elaborado pelo conselho pedagógico.</p> <p>2 - Ouvido o conselho pedagógico, compete também ao director:</p> <p>a) Elaborar e submeter à aprovação do conselho geral:</p> <p>i) As alterações ao regulamento interno;</p> <p>ii) Os planos anual e plurianual de actividades;</p> <p>iii) O relatório anual de actividades;</p> <p>iv) As propostas de celebração de contratos de autonomia;</p> <p>b) Aprovar o plano de formação e de actualização do pessoal docente e não docente, ouvido também, no último caso, o município.</p> <p>3 - No acto de apresentação ao conselho geral, o director faz acompanhar os documentos referidos na alínea a) do número anterior dos pareceres do conselho pedagógico.</p> <p>4 - (...) em especial:</p> <p>a) Definir o regime de funcionamento do agrupamento de escolas ou escola não agrupada;</p> <p>b) Elaborar o projecto de orçamento, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo conselho geral;</p> <p>c) Superintender na constituição de turmas e na elaboração de horários;</p> <p>d) Distribuir o serviço docente e não docente;</p> <p>e) Designar os coordenadores de escola ou estabelecimento de educação pré-escolar;</p> <p>f) Designar os coordenadores dos departamentos curriculares e dos directores de turma;</p> <p>g) Planear e assegurar a execução das actividades no domínio da acção social escolar, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo conselho geral;</p> <p>h) Gerir as instalações, espaços e equipamentos, bem como os outros recursos educativos;</p> <p>i) Estabelecer protocolos e celebrar acordos de cooperação ou de associação com outras escolas e instituições de formação, autarquias e colectividades, em conformidade com os critérios definidos pelo conselho geral nos termos da alínea p) do n.º 1 do artigo 13.º;</p> <p>j) Proceder à selecção e recrutamento do pessoal docente, nos termos dos regimes legais aplicáveis;</p> <p>l) Dirigir superiormente os serviços administrativos, técnicos e técnico-pedagógicos.</p> <p>5 - Compete ainda ao director:</p> <p>a) Representar a escola;</p> <p>c) Exercer o poder hierárquico em relação ao pessoal docente e não docente;</p> <p>d) Exercer o poder disciplinar em relação aos alunos;</p> <p>e) Intervir nos termos da lei no processo de avaliação de desempenho do pessoal docente;</p> <p>f) Proceder à avaliação de desempenho do pessoal não docente.</p> <p>6 - O director exerce ainda as competências que lhe forem delegadas pela administração educativa e pela câmara municipal.</p>	<p>Artigo 20.º</p> <p>1 - ...</p> <p>2 - ...</p> <p>3 - ...</p> <p>4 - ...</p> <p>a) ...</p> <p>b) ...</p> <p>c) ...</p> <p>d) ...</p> <p>e) ...</p> <p>f) Propor os candidatos ao cargo de coordenador de departamento curricular nos termos definidos no n.º 5 do artigo 43.º e designar os directores de turma;</p> <p>g) ...</p> <p>h) ...</p> <p>i) Estabelecer protocolos e celebrar acordos de cooperação ou de associação com outras escolas e instituições de formação, autarquias e colectividades, em conformidade com os critérios definidos pelo conselho geral nos termos da alínea o) do n.º 1 do artigo 13.º;</p> <p>j) ...</p> <p>k) Assegurar as condições necessárias à realização da avaliação do desempenho do pessoal docente e não docente, nos termos da legislação aplicável;</p> <p>l) ...</p> <p>5 - ...</p> <p>a) ...</p> <p>b) Exercer o poder hierárquico em relação ao pessoal docente e não docente;</p> <p>c) Exercer o poder disciplinar em relação aos alunos, nos termos da legislação aplicável;</p> <p>d) [Anterior alínea e).]</p> <p>e) [Anterior alínea f).]</p> <p>f) (Revogada.)</p> <p>6 - ...</p> <p>7 - O director pode delegar e subdelegar no subdirector, nos adjuntos ou nos coordenadores de escola ou de estabelecimento de educação pré-escolar as competências referidas nos números anteriores, com excepção da prevista da alínea d) do n.º 5.</p>
---------------------	--	--	--	---	--

A gestão e liderança das escolas portuguesas pós-25 de abril e, até ao início dos anos 90, edificou-se no princípio da participação colegial, num modelo de “autogoverno”, gestão democrática e de autonomia “de facto”, como esclarece Lima (2014). Depois de um longo período de vigência de um regime autoritário, assiste-se a um afastamento dos diretores, reitores e professores conotados com o Estado Novo, tomando poder um novo modelo de autogestão/organização nas escolas portuguesas juridicamente enquadrado pelos Decretos-Lei nº 221/74 de 27 de maio e nº 735-A/74, de 21 de dezembro. Nesta altura, a “democratização das organizações educativas” no plano normativo rompe com as “formas autocráticas de governo escolar” até então instaladas, em nome do que o mesmo autor designa por “legitimidade revolucionária”, em “conflito com o governo central do país e a sua ação legislativa” (Lima, 2014, p.1069).

A atestar isto, repare-se nos requisitos exigidos para o exercício do cargo de presidente do conselho diretivo, previstos no Decreto-Lei 735-A/74, de 21 de Dezembro, que regula os órgãos de gestão dos estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário, logo após a Revolução e que, exclui dos elegíveis para o conselho directivo as pessoas que, de alguma forma, tenham tido “responsabilidades ou comprometimento com o regime político deposto em 25 de Abril”, salvaguardando o “próprio processo democrático e (a garantia) das indispensáveis condições de eficácia no funcionamento das escolas.” (Decreto-Lei 735-A/74, de 21 de Dezembro).

A tomada de decisões sobre o funcionamento das organizações educativas, inclusivamente, a eleição dos seus próprios órgãos de governo, definiam este processo de direção colegial que, espontaneamente, fazia emergir o trabalho colaborativo e lideranças intermédias num sistema de descentralização interna, num estilo de funcionamento autónomo muito próprio e, em articulação contínua, conducente “de uma consciência profissional coletiva, que pressupõe motivação de cada elemento para trabalhar para o sucesso organizacional, como parte integrante do todo”, como defende Bexiga (2009, p.144, citando Sanches, 2000). A direção das escolas impôs-se assim, neste período de insubmissão, contra o governo e “à margem” da legislação, que os atores escolares “ignoravam”, tendo-se “ensaando práticas autonómicas e de democracia direta no interior das escolas”, acrescenta Lima (2014, p.1069).

Contudo, esta situação tem vindo a alterar-se no quadro de transformações mais vastas de que se salientam a recomposição do papel do “Estado educador”, a emergência de novos modos de regulação das políticas e ação públicas, e a generalização das práticas do “new public management”, Barroso e Carvalho (2009, p.2).

A citação destes autores ancora, desde logo, a concretização do Decreto-Lei n.º 172/91 de 10 de Maio, diploma que define um novo regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. De acordo com este diploma, a estabilidade e eficiência da administração e gestão são garantidas por um órgão unipessoal, o diretor executivo, designado através de concurso pelo conselho de escola, e no qual se dão os primeiros passos significativos rumo à municipalização da educação. Assim, parecem estar asseguradas “à escola as condições que possibilitam a sua integração no meio em que se insere”, a “participação alargada da comunidade na vida da escola”, bem como “a afirmação da diversidade através do exercício da autonomia local e a formulação de projectos educativos próprios”. Este novo

modelo de gestão tinha como objetivo um “ equilíbrio de poderes que assegura a máxima democraticidade do sistema e a sua inequívoca representatividade local.” (Decreto-Lei n.º 172/91 de 10 de Maio).

Quando todos faziam o seu caminho de aprendizagem dos novos papéis, a introdução de Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, veio alterar o modelo da administração, direção e gestão das escolas portuguesas. Estas mudanças nas orientações das autoridades públicas, fazendo surgir a figura do diretor como líder e dirigente máximo da escola, órgão unipessoal, alteraram substancialmente a forma de encarar as lideranças nas escolas e o seu modo de funcionamento. O Conselho Executivo extinguiu-se para dar lugar ao cargo de Diretor, ampliando as responsabilidades e competências de quem dirige uma escola, mudança fundamentada pela tutela como inovadora para “criar condições para que se afirmem boas lideranças e lideranças eficazes, para que em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projeto educativo da escola”, (Decreto-Lei nº 75/2008, preâmbulo).

Este modelo de verticalização da gestão interna, alterou os procedimentos, os modos de trabalho, bem como, a forma de se estabelecerem relações externas com a comunidade e com a tutela. Com esta concentração unipessoal do poder envolveu-se a escola num clima em que, “páticas de participação passiva e de não-participação tendem a emergir” e se caminha para “a erosão, ou mesmo o ocaso, da democracia nas escolas”, como refere Lima (2014, p.1075), contrariando todo um percurso de três décadas de tradição de gestão democrática nas escolas portuguesas.

Este autor critica o processo concursal de escolha do diretor, bem como, a possibilidade da sua recondução, a falta de participação efetiva nos processos de decisão e a própria centralização da educação, como contradições profundas e uma desvirtuação dos processos e dos princípios de democraticidade nas escolas, concluindo que,

Nas escolas (...) quando se transita de uma gestão democrática instituinte e em processo de construção, para uma gestão democrática instituída, formalmente consagrada em termos legislativos, outrora deslocado para as escolas, foi novamente deslocado, mas para retornar ao tradicional centro político-administrativo., (Lima, 2014, p: 1075)

O mesmo autor critica este caminho, de gestão pós-democrática nas escolas, um modelo interessado em novos valores e novos princípios,

valores da racionalidade económica, da competitividade e da inovação, sob comando dos princípios gerencialista que têm sido introduzidos na administração pública (...) novos interesses organizados, das potenciais fontes de financiamento, dos gestores escolares e das suas tecnoestruturas de assessoria, dos consultores externos e das firmas de prestação de serviços (...) uma fraca qualidade da vida democrática escolar, um desinvestimento em políticas igualitárias e redistributivas, uma incapacidade deliberada para delimitar os interesses dos atores sociais mais poderosos, uma diabolização dos sindicatos, uma desvalorização, sem precedentes, do pensamento pedagógico, da pesquisa educacional e dos saberes profissionais dos professores., (Lima, 2014, p. 1079)

Barroso e Carvalho (2009) também corroboram esta opinião referindo que,

A escola massificou-se sem se democratizar, isto é, sem criar estruturas adequadas ao alargamento e renovação da sua população e sem dispor de recursos e modos de ação necessários e suficientes para gerir os anseios de uma escolas para todos, com todos e de todos. (Barroso e Carvalho, 2009, p. 7).

O Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, ponto 4, do artigo 21.º, procede à segunda alteração do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que aprova o regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, definindo que, “o diretor é o órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial” e estabelece os critérios da sua “elegibilidade”, que constam do Quadro 2 e que são, muito mais exigentes dos que até então definidos. Cabe ao Conselho Geral, órgão de topo na estrutura organizacional da escola que, dada a ampla representatividade da comunidade educativa, Lima considera que “poderá constituir uma alternativa democrática de grande alcance” (2014, p.1072), proceder à escolha do diretor para um mandato de quatro anos.

Lima (2014) alerta para o facto destas profundas alterações na organização e funcionamento das escolas originar um tipo de “gestão irracional” e com “défice de liderança”, já que “um rosto” passa a concentrar,

mais poderes sobre o interior da escola, a nomear e a demitir livremente os detentores de outros cargos e a ser responsabilizado perante as autoridades e o órgão de topo, pelos resultados da sua gestão, com destaque para a produção de resultados escolares mensuráveis e comparáveis através de modalidades de avaliação externa standardizada. (Lima, 2014, p. 1077)

No Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, não há qualquer referência à liderança. Todas as competências que são atribuídas ao diretor, no artigo 20.º do mesmo Decreto-Lei, são categorizadas como meramente de administração e gestão.

O artigo 4.º da Portaria n.º 266/2012, de 30 de agosto explícita os parâmetros sobre os quais incide a avaliação interna dos diretores: por um lado, “os compromissos assumidos”: constantes da carta de missão apresentada no início do mandato; por outro lado, “as competências” profissionais evidenciadas no exercício da função e entre as quais se destacam as de gestão, liderança, visão estratégica e de representação externa. A liderança aparece neste diploma que regulamenta a avaliação do desempenho docente do diretor, como uma das componentes de um dos parâmetros de avaliação interna do diretor, uma competência profissional entre várias. Parece, portanto, haver formalizada, uma clara valorização da garantia da implementação das competências de gestão nas nossas escolas, em detrimento da importância, em exercício, de competências de liderança.

Em síntese, apesar dos órgãos de direção, administração e gestão escolar não terem sofrido grandes alterações na sua composição ao longo de 45 anos de escola pública, o processo de eleição do presidente do conselho diretivo e, posteriormente do diretor, foi-se alterando progressivamente no sentido do maior envolvimento da comunidade local, e simultaneamente, da menor representatividade do corpo docente na participação da sua escolha. Os requisitos para o exercício do cargo, foram sendo progressivamente mais específicos e exigentes, valorizando-se sempre, no entanto, a profissionalidade docente e, mais recentemente, o experiência em cargos de direção. A grande mudança verificou-se ao nível da atribuição de competências próprias, não só pela sua crescente quantidade mas, sobretudo, por um maior grau de responsabilização unipessoal no desempenho do cargo.

3 – A problemática

Neste ponto do trabalho, apresenta-se o olhar teórico que guiou o estudo e a constrói-se a problemática, enunciado as questões orientadoras que o sustentam. Interessa pois, conhecer as perceções dos diretores que acompanharam o processo de municipalização da educação, em Portugal, em concreto, a execução das MR contratualizadas através dos CEFM, no caso concreto dos seus municípios.

Num primeiro momento procura entender-se, a lógica centralizadora do Estado e quais foram os primeiros passos para o movimento de descentralização da administração central para os municípios e para as escolas. Pretende explicar-se esta deslocação, identificando as origens deste modelo centralista e, esclarecer sobre a necessidade de resposta a alguns problemas por ele levantados, enunciando também críticas antigas relativas aos anos 80. A importância de descentralizar e reconfigurar papéis, envolvendo os atores locais (municípios e escolas), surge como insistência de resposta para a resolução destes problemas, numa lógica inovadora de *New Public Management* (NPM), por um lado e, por outro, numa perspetiva de valorização territorial da educação, na defesa de interesses comuns, num espaço de participação democrática e de construção e implementação de um projeto educativo local. Neste ponto será feita uma abordagem concetual da descentralização e serão ainda enunciados os efeitos da transferência de poderes e a sua relação com a autonomia das escolas. Finalmente, serão apresentadas algumas salvaguardas e críticas ao processo de descentralização, evidenciadas por alguns autores de referência.

Num segundo momento, serão apresentados os diplomas legais que enunciam as múltiplas competências do diretor, bem como, referenciados os estudos de autores que explicam a multiplicidade de papéis desempenhados por um diretor escolar. Irão particularizar-se as tarefas administrativas e as tarefas decisórias concentradas nas escolas, contrapondo estas com o que dizem os estudos e os autores sobre a sua relação com a valorização do trabalho dos diretores e com o seu reposicionamento em relação a tutela e aos pares. Também neste ponto será enfatizado o aspeto da prestação de contas como principal exigência do NPM e será problematizada a questão da gestão democrática nas escolas portuguesas. Finalmente, serão abordados os dilemas e as tensões sentidas pelos diretores escolares, hoje em dia, em Portugal e noutros países da Europa, na azáfama do desempenho das suas funções quotidianas e os desafios que enfrentam na resposta às exigências deste novo modelo de gestão pública, no qual ganha força a emergência de um novo perfil de diretor.

3.1 – O movimento de descentralização da administração central para os municípios e para as escolas

Primeiros passos para descentralizar – causas, problemas e soluções

A Constituição de 1976 veio consagrar a universalidade da educação, e, a partir daí, começou a reconhecer-se a necessidade de reconfiguração do papel do Estado e da intervenção municipal ao nível das questões educativas, bem como, do reforço da capacidade de decisão sobre a gestão escolar.

A Revolução de Abril, trouxe o valor da igualdade de direitos no acesso à educação, aumentando o número de alunos, de escolas e de professores no nosso país. De acordo com Formosinho, Machado e Barroso (2013) e Afonso (2005), tratou-se de uma mudança profunda no tipo e variedade de serviço educativo prestado, duplicando-se e triplicando-se, ano após ano, a massa estudantil escolarizada, e que antes não frequentava a escola, de acordo com as ideias que têm defendido.

Afonso (2005) acrescenta que, a massificação do ensino trouxe à escola pública não só uma enorme miscelânea social, étnica e cultural, mas também, a preocupação de, numa lógica de administração centralizada, responder de imediato à expansão e diversificação da oferta educativa, agigantando-se problemas de ineficiência na governabilidade do Estado, no que toca à gestão do sistema público de educação. Este autor relaciona o facto de, as escolas públicas se manterem sob uma pesada estrutura burocrática ao nível da administração direta do Estado, com o aumento das preocupações de quem tinha a responsabilidade quotidiana de as administrar e gerir operacionalmente, nomeadamente, ao nível da tomada de decisões sobre opções estratégicas locais.

A tradição centralizadora do Estado português, que contraria a tendência mais comunitária dos países do norte da Europa, faz com que tenha assumido o controlo sobre a orientação das políticas educativas (no sentido de um ensino universal e homogéneo), a administração do currículo, sobre a gestão das escolas e dos recursos, bem como, a organização pedagógica, segundo as ideias defendidas por Barroso (2013). À escola pública coube, portanto, durante anos, a consolidação do “Estado-Nação” através de uma “educação nacional”, valor de consenso social, que concebeu um sistema de ensino.

hierarquizado por idades e por níveis de escolaridade, com programas próprios e complementares, com regras pré-definidas de entrada, de frequência e de saída, com sistemas universais de avaliação. Tudo isto sob o controlo do Estado (...) através do financiamento e atribuição de recursos, pela autorização de abertura de escolas e sua inspeção, pelo recrutamento, formação e certificação de professores e (...) pela imposição de programas curriculares estandardizados e pela certificação nacional dos diplomas.”, (Green, 2008, citado por Barroso, 2013, p. 15).

Entretanto, há aspetos da universalização e democratização da educação que trouxeram graves problemas ao sistema, nomeadamente, a diminuição da qualidade da oferta do serviço educativo, decorrente da necessidade de rapidíssima expansão quer das infraestruturas, quer do corpo docente, levantando questões de falta de igualdade e equidade no acesso à educação.

Este contexto, de acrescidas dificuldades para o “Estado-Educador” na criação de políticas educativas eficazes e, na garantia de um serviço de educação cada vez exigido como de melhor

qualidade, “pode vir a pôr verdadeiramente em risco o sistema público de Educação, descredibilizando-o pela imagem da ineficácia e de ausência de prestação de contas” (Afonso, 2005, p. 9).

O Estado foi assim, sendo responsabilizado por uma crise social na educação e houve interesse em transferir essas responsabilidades para as escolas, aumentando a sua conveniência na autonomia e na participação de outros agentes, nomeadamente pais, municípios e entidades locais nos assuntos da vida da escola. Esta atenção representa uma possível evidência do reconhecimento dos efeitos que resultaram de uma administração educativa centralizada, também porque, nos anos 80, a LBSE veio estabelecer que o sistema de administração das escolas deveria ser mais participado. Assim, nesta década, foram acrescentadas, à já existente autonomia financeira das autarquias, as competências dos municípios, também na área da educação, o que, consequentemente conduziu a uma transferência de “desresponsabilidades”.

Mas este foi um período de relacionamento conturbado entre a administração central e local, principalmente devido à insuficiente transferência de verbas, revelando que, segundo Pinhal “o Estado não pretendeu reforçar o poder de decisão dos municípios, procurando antes libertar-se de tarefas logísticas e operacionais geradoras, sobretudo de encargo.” (1997, p.184), destituindo o município do direito de qualquer intervenção na sua administração, o que constitui, na opinião de Fernandes “uma utilização perversa do sistema democrático”. (1995, p.55).

Apesar de, até final desta década, começar a legislar-se e a desenhar-se então, um discurso retórico sobre a autonomia das escolas, a verdade é que “os tempos são de preocupação” a administração da educação permanece fortemente centralizada, tecnocrata e regulamentadora na sua relação com as escolas, numa lógica do seu funcionamento como um serviço periférico do Estado, numa deambulação de “preocupações de sobrevivência” como sejam a colocação atempada de professores no início de cada ano letivo nas escolas, (Formosinho e Machado, 2013, p.30).

Interessa ao objeto do presente estudo, perceber que, nesta altura:

Ao presidente do Conselho Diretivo cabe “representar” os professores que o escolhem, como um dos seus, para coordenar a ação pedagógica e administrativa da escola e assegurar a representação desta junto das instâncias da administração central e, ao mesmo tempo, “representar” esta que homologa a sua eleição e incumbe-o de zelar pelo cumprimento das leis na escola., (Formosinho e Machado, 2013, p.30)

Se é verdade que, ainda nesta década, o município começa a assumir o papel de parceiro social e começa a participar mais interventivamente nas questões locais da educação, também é evidente que, a LBSE o coloca ao lado e em pé de igualdade, em termos interventivos na área da educação, com outros parceiros sociais como as associações de pais ou empresariais da região, por exemplo, deixando explícita a insistência na manutenção de um modelo centralizado, falaciando o espírito de abertura apregoado com uma inicial transferência de competências, como defendem estes autores.

Formosinho e Machado (2000) consideram mesmo que, na década de 80 assistimos a uma “retórica descentralizadora com práticas de centralização desconcentrada” (2000, p.63). Assim, na opinião destes autores, uma conceção pluridimensional de escola, apesar de consonante com os princípios fundamentais da LBSE, também declina pela excessiva regulamentação, que torna equívoca e

ambígua, por exemplo, a definição de competências e funções entre os órgãos da escola, fracassando-se, uma vez mais, na tentativa de que, “um novo modelo de administração, direção e gestão das escolas” (2013, p.33), reforçasse verdadeiramente o poder e autonomia das escolas.

Segundo Barroso (2013), até finais dos anos 80, institucionalmente, coexistiam em Portugal, dois tipos de regulação: “...uma regulação estatal, burocrática e administrativa”, arrogada pelo Estado, e uma “regulação profissional, corporativa e pedagógica” (2013, p.16, reportando-se a outras publicações suas em 1990 e 2000), assumida pelos professores, entre uma lógica homogeneizadora e outra mais particularista. Afirmava-se já uma certa clandestinidade do local no “desvio” por certos movimentos pedagógicos ou, numa diferenciação ao nível do funcionamento interno das escolas e interação com a comunidade local, como que, numa primeira abordagem à necessidade de adoção de políticas educativas específicas, segundo este autor.

De qualquer modo, os princípios de participação e de democraticidade que inspiraram a gestão democrática das escolas, desde o 25 de abril, favoreceram, a sua abertura à mudança e suportaram as sucessivas medidas políticas de transferência de poderes de decisão para o plano local, que vieram a concretizar-se na viragem para o século XXI. Assim, ao longo de 40 anos, temos assistido às tentativas de transição de uma lógica centralizadora do “Estado-Regulador” para processos de descentralização e de regulação híbrida (burocrática/pós burocrática) de um “Estado-Avaliador”, nomeadamente, e mais recentemente, através da implementação de medidas legislativas no âmbito do processo de municipalização da educação (Barroso, 2013).

Contextualizados assim, numa política de desconcentração administrativa, coube ao município, já na transição para o século XXI, a habilidade de mobilizar e estender os serviços centrais às localidades, para atender às necessidades das populações. Nesta fase, apelou-se já à

necessidade de uma descentralização efetiva, com respeito pela inserção territorial do projeto de escola e da existência de uma dimensão local da política de educação, com salvaguarda das competências próprias das autarquias locais envolvidas. (Decreto-Regulamentar nº 12/2000, de 29 de agosto).

Em síntese, os municípios portugueses foram então, chamados às dinâmicas escolares “de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes” (artigo 3º, alínea g), bem como, envolvidos numa lógica de participação democrática, “através da adoção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema educativo e na experiência pedagógica quotidiana” (artigo 3º, alínea l da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro).

Já na década de 80, Bell, citado por Justino e Batista (2013) referia que “o estado-nação está a tornar-se muito pequeno para os grandes problemas da vida, mas muito grande para os pequenos problemas da vida” (Bell, 1988, p.B3, referenciado por Justino e Batista, 2013, p:41). O problema da “desadequação de escala” levantado por Bell há mais de 30 anos já questionava a eficácia do Estado na gestão dos efeitos globais (grandes problemas) e dos efeitos locais (pequenos problemas), depreendendo-se urgência na reconfiguração da natureza das suas funções e adaptação aos novos desafios.

As respostas do *New Public Management* (NPM)

As críticas ao funcionamento do setor público têm aumentado, em muitos países europeus, tal como em Portugal, e, o Estado tem vindo a reconhecer as contestações por ser muito caro/despesista, burocrático e ineficaz, assumindo o comprometimento, inclusive, do crescimento económico e do bem-estar da população, como afirma o investigador finlandês Risto Rinne, no seu estudo de 2016, referenciando estudos de Apple et al. (2005). Por isso, nos últimos anos, o Estado tem vindo a admitir a necessidade de reconfiguração do seu papel no que respeita à gestão pública, em geral e, na área da educação em particular. No centro das reformas, na Europa e, em Portugal, estão os princípios neoliberais do gerencialismo, com os quais os diretores das escolas também tiveram de lidar: a qualidade da educação, a modernização, a avaliação de desempenho, a responsabilização e a competitividade entre escolas, como defende este autor e é reforçado por Viseu e Carvalho (2018).

Em nome de uma administração mais eficiente e da criação de políticas educativas eficazes que garantam um serviço de educação de melhor qualidade, o Estado aposta num modelo de NPM que inclui medidas de modernização da gestão, enunciadas também por Barroso e Carvalho, (2009): uma reconversão do papel do Estado, mais descentralização territorial e administrativa, uma efetiva transferência de competências (com transferência do poder de decisão), maior qualificação dos diretores e mais autonomia efetiva para as escolas, o que trouxe implicações na gestão escolar e, necessariamente, também, uma reconfiguração do papel dos diretores nas escolas (Barroso e Carvalho, 2009).

O Estado transferiu para as escolas, nesta lógica descentralizadora e, especialmente, a partir do final anos 90 e na primeira década de 2000, o compromisso de abertura ao exterior e a sua integração nas comunidades locais e assegurou capacidade de intervenção à autarquia e a todos os agentes locais do processo educativo, representados no Conselho Geral, responsabilizando-a pela prestação de contas relativamente àqueles que serve. Instituiu a figura do diretor, como órgão unipessoal, como primeiro responsável a quem poderão ser “assacadas as responsabilidades pela prestação do serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição” (Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de Abril), num claro reforço de deslocamento de competências para as escolas. Incorporou, igualmente a escola nos CME, envolvendo-a na construção de um Projeto Educativo Local e o PAE materializou a delegação de poderes nos CEFM, assinados, em 2015, por 3 partes: o MEC, a presidência do Conselho de Ministros e cada um dos 15 municípios, numa experiência-piloto, a nível nacional.

Já em 2013, Barroso, refletia sobre os reais efeitos das medidas descentralizadoras, ressaltando a sua preocupação com a aparente convergência entre os objetivos da descentralização e a diversidade de políticas concretamente aplicadas (Barroso, 2013). O autor salvaguarda que o Estado deve conservar “a sua capacidade estratégica de garante da coesão nacional e da qualidade da oferta educativa.”, na medida em que, “a emergência do local se faz de modo pouco uniforme, com ritmos e amplitude diversos, no quadro de políticas mistas” (idem, p.17).

Esta autor, alerta ainda para o facto de,

em relação aos efeitos destas medidas, os estudos realizados com base na avaliação da performances escolares dos alunos (como por exemplo o PISA) mostram que, quando existem, as vantagens da descentralização estão longe de serem tão amplas quanto prometem os seus defensores (...) e aparecem mesmo associadas a um aumento das desigualdades escolares, Barroso (2013), p.17, referindo Mons (2011).

O presente trabalho procura, precisamente, averiguar a opinião e o grau de conhecimento dos diretores das escolas dos municípios envolvidos, no processo de transferência de competências, no âmbito da municipalização da educação. Que motivos levaram à sua construção, qual o seu objetivo global e que vantagens trouxe às dinâmicas escolares?

As lógicas neoliberais de eficiência levaram também ao agrupamento integrado de escolas, medida política muito polémica, considerando Afonso (2018) que

apesar da existência de um projeto educativo comum, reproduzem-se em nível interno as relações centro-periferia, isto é, as escolas geograficamente mais distantes, continuam a sentir-se periféricas, agora em relação ao centro constituído pela sede de agrupamento, onde ficam os órgãos de administração e gestão, (Afonso, 2018, p:338)

aparentemente, dificultando a tarefa gestonária dos diretores nos dias de hoje. Importa perceber como os diretores percecionam os impactes também desta medida política na sua atuação e no funcionamento das suas escolas.

Uma nova ordem educativa local

João Barroso defende que,

a emergência do local não é um processo linear que resulta de um simples transvase de competências e de recursos entre o centro e a periferia, entre o nacional, o regional e o local. É um processo mais complexo de disputa e partilha de poderes formais e informais que cruza redes de atores diversos, dentro e fora da esfera do Estado (Barroso, 2013, p.22).

Na opinião deste autor, espera-se a possibilidade de construção de uma nova ordem educativa local, com a introdução, nas escolas, de novas formas de regulação institucional, como a regulação “socio-comunitária” resultado de um novo equilíbrio entre

o Estado – os professores – e os pais dos alunos na administração da educação e em particular na regulação local da escola pública (...) e da alteração de papéis destes três polos de regulação das políticas e da administração pública. (Barroso, 2013, p.23),

num processo complexo que envolve vários atores e espaços de atuação, mas criador de potencialidades de territorialização arrojadas, criativas e inovadoras.

O local emerge assim dum complexo jogo de multirregulações caracterizado pelo reforço da regulação transnacional, o hibridismo da regulação nacional, o alargamento da regulação intermédia (desconcentração e descentralização), a emergência de espaços de regulação resultantes da interdependência das escolas, a diversidade de lógicas na regulação interna das escolas. (Barroso, 2013, p. 19)

Neste sentido, algumas medidas foram sendo tomadas no sentido de aproximar os municípios, da direção, administração e gestão das nossas escolas públicas e tendo em vista o

abandono da “prática de tomada de decisões a nível central para aplicação uniforme a todo o território nacional” (Formosinho e Machado, 2013, p.33).

É neste contexto, audaz e reformador, que interessa perceber que grau de conhecimento e que opinião geral têm os diretores escolares, sobre PAE, materializado nos CEFM e nas MR que estabelecem o compromisso de eficiência e eficácia do NPM, da periferia para com o centro. Que constrangimentos enfrentaram e quais são as condições essenciais para uma implementação bem-sucedida?

Através das Recomendações nº6/2012 e nº 2/2013, o CNE reconhece o progressivo incremento da atividade municipal no domínio educativo e o esforço de mobilização para a reflexão e ação por parte da comunidade. Afirma, no entanto, que

O processo de delegação de competências nos municípios, em matéria de educação, por via da contratualização, desenvolvido a partir de 2008, não traduzindo uma orientação clara de descentralização, envolve um processo de transferência de encargos para as autarquias, atribuindo-lhes, por vezes, o papel de executores das políticas definidas pela administração central, nem sempre em sintonia com o princípio da autonomia do poder local e nem sempre facilitando um efetivo aproveitamento das reais possibilidades que o princípio da subsidiariedade comporta., (ponto 1, Contexto).

reavivando preocupações antigas, nomeadamente, as de Formosinho e Machado, em 2000, sobre a “retórica descentralizadora com práticas de centralização”, na década de 80, ou a de Pinhal, em 1997 sobre a mera “libertação de tarefas logísticas, numa lógica de serviço periférico do Estado”, opinião também partilhada por Afonso, em 2005. A ANMP já tinha realizado, em 2009, um inquérito de satisfação em 112 autarquias com competências transferidas tendo sido o resultado global insatisfatório, sobretudo em aspetos como a falta e insuficiência na transferência de verbas para a manutenção e apetrechamento das escolas e encargos com o pessoal não docente.

Efeitos da transferência de poderes

No mesmo sentido, o CNE refere um estudo da OCDE que revela o predomínio, mesmo assim, da decisão a nível central, sendo comum em mais de metade dos países estudados, incluindo Portugal.

Nesse estudo são apresentados como pontos críticos a complexidade, sobreposição, incoerência e instabilidade legislativa; a falta clarificação dos programas e dos projetos aos vários níveis de decisão, como é o caso da indecisão sobre a criação de um projeto local de educação ou de PEE; a dificuldade por parte das autarquias em assegurar uma continuidade de orientação e um progresso controlado e monitorizado de prestação de contas aos munícipes e ao país, revelando complexos problemas em matéria de exercício de competências e poderes; a extrema dificuldade e ineficácia na operacionalização das decisões tomada localmente num esforço acrescido de concertação e articulação supra ou intermunicipal, com é exemplo da contratação, pagamento e asseguramento, em tempo útil, a disponibilização de profissionais para todas as escolas que deles necessitam; finalmente, o insuficiente financiamento, já referido, que dificulta o exercício das competências e a administração local de recursos.

As principais recomendações do CNE, nesta altura vão no sentido de que se incentive a celebração de contratos de autonomia entre as escolas e a tutela, de modo a ampliar a responsabilidade pelos processos e pelos resultados educativos, na linha do NPM, apelando a um reforço da concentração das atividades de gestão pedagógica nas escolas, o mais perto possível dos alunos.

Estes efeitos das mudanças legislativas afetam, necessariamente, a ação dos diretores e a dinâmica das escolas, pelo que, interessa questionar os diretores das escolas sobre a forma como percecionam e justificam eventuais ganhos ou perdas de autonomia no âmbito da execução dos respetivos CEFM, atendendo ao exercício do poder decisório nos vários domínios de intervenção dos CEFM. Que áreas consideram concentrar de maior poder decisório? Quais foram as áreas e grau de transferência do poder decisório para a escola e para a autarquia? Com que constrangimentos se depararam neste processo de redistribuição local de poderes?

Mais autonomia para os territórios educativos

A territorialização, como concetualização do local, ganha importância para a criação de uma “nova ordem educativa local”, num espaço multirregulado, como defende Ben Ayed (2009), referenciado por Barroso (2013), onde se mobilizam estruturas comunitárias, se concede autonomia às escolas, e se criam, até, mercados educativos e privatizam serviços de educação, numa lógica de participação, interdependência e concorrência, que envolve entidades públicas e privadas, associações, redes informais e movimentos sociais (2013, p.14).

Como contraponto da autonomia, tem-se construído assim, uma nova conceção de escola como comunidade educativa de todos, o que implica a participação de novos agentes externos na composição dos órgãos de governo das escolas, bem como, a inserção dos representantes das escolas nas estruturas do município.

A educação é um projeto coletivo, da responsabilidade de todos: da família, da escola, de outras instituições educativas e formativas, dos municípios, dos cidadãos... Trata-se, pois, de uma construção coletiva que se opera num determinado território, com a participação, o envolvimento e a implicação de atores bem concretos e com uma visão e um sentido estratégico bem definidos. Nesse sentido, a educação deve ser, simultaneamente, um desafio e um compromisso de todos, em que as vontades individuais se conjugam e articulam no tempero da vontade coletiva e na partilha de saberes e recursos. (Almeida, 2014, p.25)

A emergência do espaço local exige também assim, o surgimento de novos modos de regulação pós-burocráticos legitimados para além da racionalidade da lei, assentes na busca e compreensão da eficácia de resultados mensuráveis. “O controlo *a priori*, pelas normas, é substituído pelo controlo *a posteriori*, pelos resultados.” (Barroso, 2013, p.18), nomeadamente através dos instrumentos que especificamente interessam para este estudo, conotados com o NPM operacionalizados também através dos CEFM e da descentralização de competências e responsabilidades para o nível de administração local, sejam as autarquias, sejam as escolas, no âmbito da municipalização da educação.

Porque, de certa forma, reconhece o fracasso do modelo centralizado, o governo aceita, desde há cerca de 20 anos, que deve haver mais autonomia para as escolas e constrói toda uma

retórica com base legislativa, no sentido de a assentar numa lógica territorial. São bons exemplos, os da criação dos TEIP, ou de AE, como já foi referido, ou ainda dos Centros de Formação de Associação de Escolas, que assumiram a responsabilidade da formação contínua dos professores e outros agentes educativos naqueles territórios, segundo Formosinho e Machado (2013, p.34). Ora, os municípios assumem aqui, um papel importantíssimo de representação territorial e, portanto, numa lógica territorial surgem envolvidos nas problemáticas da autonomia das escolas.

A autarquia, agente local ao serviço da autonomia decretada, parceira corresponsabilizada pela construção dessa autonomia, vem exigir a necessidade de territorialização descentralizada das políticas educativas, defende Barroso (2013). Uma intervenção centrada no território, que é muito mais do que um mero lugar geográfico, mas sobretudo, um espaço humano de convivência e interação,

aproximar o local de decisão do local de aplicação; ter em conta as especificidades locais; promover a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão; reduzir a burocracia estatal; libertar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica. (2013, p.17),

são os objetivos que sustentam a defesa da descentralização segundo Barroso, numa aparente convergência que “esconde uma grande divergência, ao nível das políticas concretas” (2013, p.17), como outros autores vêm também corroborar e que mais adiante se referirá.

As escolas estão inseridas num determinado território e constituem a sua comunidade, pelo que, as medidas de territorialização educativa devem valorizar os atores escolares, bem como, a governação da escolas e do seu território educativo. As relações que o município passa a estabelecer com as organizações educativas locais, nomeadamente na articulação de projetos educativos de território e de escola, afirmam a centralidade do território educativo e pressupõem um modelo de construção de políticas específicas, responsabilizando as autarquias pela gestão local do sistema educativo.

Barroso (2013) defende como grandes finalidades da territorialização: a contextualização das ações educativas atendendo à heterogeneidade dos territórios; a conciliação entre os interesses públicos e privados; a implicação e envolvimento dos atores na definição e execução das políticas educativas; o estabelecimento de uma relação *horizontal*, negociada e contratual, afastada do “controlo “vertical”, monopolista e hierárquico do Estado” (2013, p.20), entalhada nas características já enunciadas para a criação de uma “nova ordem educativa local”.

Assiste-se hoje, a uma viragem para a revalorização do local redesenhando-se políticas de reforço da autonomia das escolas ancoradas em processos de atribuição de mais competências para a escola em que as autarquias devem passar a assegurar a coordenação local da educação em torno de um projeto educativo comum à escola e ao território, como também defende Joaquim Machado (2014), reconhecendo às escolas poderes e meios próprios de intervenção local.

Os protagonistas do local são quem tem conhecimento de causa e está em melhores condições para enunciar e resolver os problemas da educação, para definir os currículos e dar sentido prático e significado às aprendizagens e para responsabilizar a comunidade pela criação e consecução de programas e serviços de educação e formação, bem como, de projetos de intervenção local, defende o mesmo autor.

A este respeito, importa para este estudo perceber, por exemplo, que grau de envolvimento tiveram as escolas, na construção destes documentos estratégicos de ação local? E também, que influências se exercem na construção de um projeto educativo local. As políticas nacionais servirão de referencial na definição dos currículos e dos novos modelos pedagógicos, ou haverá uma preocupação diferenciadora que atenda às especificidades do local?

Há que ter em atenção, no entanto, a ressalva de Barroso (2013) que defende que, apesar dos processos de descentralização exigirem uma revisão e reconfiguração do papel do Estado, suprimindo-se progressivamente a sua função de prestador de serviço público de educação, este deve conservar “a sua capacidade estratégica de garante da coesão nacional e da equidade da oferta educativa.” (2013, p.17), numa lógica, não de desvinculação, mas de um estreitamento de relacionamento entre a tutela e as comunidades, através, quer da modernização e requalificação da administração pública, quer de uma redistribuição de funções entre o “centro” e a “periferia”.

As políticas de territorialização no domínio da educação em Portugal estão imbuídas de um complexo jogo de multirregulações. A pressão da regulação transnacional, o hibridismo da regulação nacional (modelo “burocrático” / modelo “pós-burocrático”) os processos de desconcentração e descentralização (regulação intermédia) e a diversidade de processos de regulação interna das escolas, emaranham a territorialização das políticas educativas de alguma conflitualidade, nomeadamente no que respeita à disputa e partilha de poderes, constata Barroso (2013, p.21-22).

Neste modelo de multiregulação, também ele ancorado numa visão de NPM já anteriormente apresentada, interessa conhecer a perceção dos diretores sobre a reconfiguração do seu papel na Escola, em resposta à visão gerencialista da gestão escolar, nomeadamente num quadro de prestação de contas. Que medidas em concreto foram adotadas nas escolas de modo a obter maior eficiência dos recursos e dos serviços? Que mecanismos foram acionados nas escolas tendo em vista a redução da burocracia e os custos? A que instâncias os diretores prestam contas? Que balanço final fazem do novo modelo de gestão pós burocrático?

A autarquia, enquanto instância política de maior influência e democraticidade a nível local, surge como o parceiro privilegiado no processo de decisão política e de administração da educação. “Os princípios da subsidiariedade³, da autonomia das autarquias e da descentralização democrática da administração pública”, consagrados na Constituição da República Portuguesa, (artigo 6º), encaminham claramente para processos de cidadania participada e, no sentido da democratização e reorganização da sociedade e da administração pública, implicando uma repartição de poderes a diferentes níveis de organização social e administrativa. É a este nível que João Pinhal (2014) legitima a territorialização das políticas educativas num “território educativo”, citando Fraústo da Silva *et al.* (1998) como,

o tempo e o espaço de encontro de uma comunidade – alunos, professores, famílias, interesses sociais,

³ nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, o Estado intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançadas ao nível regional ou local.

económicos e culturais – organizada e mobilizada para a construção de um projeto (educativo local) (...) que não se pode confinar ao tempo e aos espaços escolares mas que deverá alargar-se (...) de maneira a identificar e concretizar respostas educativas próprias. (Silva, 1998, citado por Pinhal, 2004, p.9)

Mais participação e democraticidade nos processos

A aplicação do princípio da subsidiariedade garante, por um lado, que as comunidades locais executem as suas políticas educativas próprias e, por outro, que o Estado mantenha os poderes necessários e suficientes ao exercício da regulação contínua da eficácia do sistema.

O modelo comunitário de construção destas políticas educativas de território que defende Pinhal (2014), para além de propiciar processos de desenvolvimento local, também deve facilitar e melhorar o desempenho do Estado, na medida em que, “aproximam o administrador do administrado”, tornando as operações logísticas e o sistema educativo aparentemente mais participado e, por isso, mais eficaz, nomeadamente, quando “as comunidades e/ou as organizações decidem sobre uma parte importante da satisfação dos seus interesses e necessidades, definindo mesmo orientações a prosseguir nessas áreas de intervenção”, (2014, p.10).

Interessa pois, ao presente estudo, e ainda no âmbito dos efeitos das mudanças na dinâmica das escolas, perceber de que forma os diretores reconhecem e descrevem os processos democráticos na construção de um Projeto Educativo local.

A centralidade do território educativo parece constituir hoje, um desafio indiscutível. No respeito pelas orientações nacionais, as comunidades locais, portadoras de uma visão estratégica sobre as suas próprias políticas educativas, são cada vez mais responsabilizadas pelos processos de desenvolvimento e pela tomada de “opções e prioridades adequadas às aspirações, necessidades e interesses locais... (...) com uma visão transformadora do seu (das populações) quadro de vida, das suas capacidades e mesmo das suas referências.” (Pinhal, 2014, p.11).

Neste sentido, importa compreender, no âmbito da reconfiguração do seu papel na escola, como os diretores escolares se revêm no papel de mediador local de interesses e valores na construção da cidadania democrática na comunidade.

O mesmo autor chama a atenção para o risco de, prejudicialmente, se enveredar por um modelo concorrencial e mercantilista entre escolas da mesma comunidade, caso a descentralização de competências fosse transferida enfatizando a “centralidade” de cada escola, em vez do caráter público e coletivo do sistema educativo. Alinhado com a opinião de João Barroso (1998), o autor defende a manutenção da responsabilização do Estado no que toca ao poder de definição das diretrizes globais do sistema educativo e um reforço do seu papel regulador e avaliador que garanta o necessário acompanhamento dos vários processos de regulação autónoma e do desempenho educativos das comunidades locais, destacando o acrescido comprometimento público do Estado no apoio ao trabalho educativo com as comunidades menos desenvolvidas.

Será interessante conhecer a opinião dos diretores em exercício de funções no âmbito do processo de municipalização da Educação, acerca desta pertinência reconhecida pelos autores de referência sobre a responsabilização e papel regulador do Estado neste processo.

As grandes dúvidas que se têm levantado relacionam-se com a incerteza de garantia de equidade geral do sistema público de educação e ensino, e com a capacidade local para assumir

atribuições e competências antes cometidas à administração central, não assumindo apenas o papel de meros executores locais de políticas estatais. Os municípios mais pequenos, por exemplo, poderão enfrentar algumas dificuldades em garantir uma intervenção de qualidade, nomeadamente no que respeita à capacidade de investimentos ao nível da construção, qualificação e conservação das infraestruturas escolares, sendo crucial reforçar o seu financiamento através do orçamento geral do Estado e investir em projetos de cooperação intermunicipal.

Parece oportuno destacar também alguns riscos decorrentes da autonomia das escolas hoje, consagrada legalmente, enunciados por Formosinho (2000, p:47), e, salvaguarda o autor, vista sempre como um instrumento, um meio para dar um contributo à sociedade, e não como um fim em si própria.

O primeiro é o risco de desresponsabilização do Estado na transferência dos recursos financeiros imprescindíveis ao exercício concreto da autonomia; o segundo é a ameaça do “localismo” e a utilização da autonomia para fins *bairristas*, prejudiciais ao conjunto nacional; o terceiro é o perigo de atribuir responsabilidades a quem não tem competência para a assumir e intervir em domínios tão complexos, como o administrativo-financeiro, o organizacional e o pedagógico; o quarto risco é o de, corporativamente, serem desviadas e tomadas decisões para servir, sobretudo, os interesses da classe docente, disfarçando discursivamente a sua coincidência com os interesses públicos; e, finalmente, o risco do agravamento das desigualdades, já existentes, dado o tratamento normalizado dado pelo sistema burocrático, em que todas as escolas são formalmente iguais, sendo que, na verdade, elas têm recursos e desempenhos díspares e oferecem oportunidades desiguais.

Importa perceber que constrangimentos e riscos comporta também o processo de municipalização da educação, na opinião dos diretores escolares entrevistados?

Críticas ao processo de descentralização de competências

Interessa ainda esclarecer que, descentralizar não diz respeito apenas à distribuição e à transferência de funções, competências e poder sobre a tomada de decisões, do Estado central para as autarquias, conferidos pela operacionalização das recentes Lei nº50/2018 de 16 de agosto e Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro. João Barroso, citado por Pinhal, vê mais longe, e defende que

descentralização não é tanto uma questão de partilha de poderes, mas mais uma questão de disputa e de negociação” em que os atores locais, detentores de um certo grau de poder de decisão autónoma conquistam autonomia e conseguem reivindicar interesses próprios de uma comunidade que se identifica pela pertença ao mesmo território. (Pinhal,1996, p. 54)

Segundo Pinhal (1996), descentralizar, implica que os órgãos autárquicos assumam como que o estatuto de personalidade jurídica, e passem a poder praticar atos próprios, sendo responsáveis por eles, sem que o Estado se responsabilize pelas suas consequências. Executando serviços sem a supervisão direta do Estado, dotam-se de órgãos próprios, detentores de autonomia, que atuam livremente no desempenho de poderes no interior da sua organização, potenciadores de decisões, apenas sujeitos à fiscalização dos tribunais, refere este autor.

Na sequência de um discurso legislativo, tão volumoso e ambicioso quanto ambíguo, sobre a autonomia, administração e gestão das escolas produzido a partir do Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, em 2001, Pinhal e Viseu (2001) concluíram que, as atribuições do poder local em matéria de educação, o conhecimento sobre realidades tão díspares, bem como, a convicção sobre a complexidade dos vários sistemas educativos concelhios e a desigual capacidade financeira e organizacional dos municípios, eram questões amplamente discutidas e objeto de reflexão, fazendo divergir as opiniões dos atores envolvidos e dos especialistas, quanto ao modo como estão a cumprir as “novas” competências, e quanto aos processos e aos resultados da sua implantação.

Os autores deste estudo concluem ainda que, todo o processo de mudança exigiu a mobilização de conhecimentos e competências que, nem os autarcas, nem os técnicos dos serviços possuíam, determinando necessidades urgentes de formação e gerando algumas inquietações, hesitações e dificuldades compreensíveis, que seria preciso superar. Interessa ao presente estudo, analisar e acrescentar a perceção dos diretores entrevistados sobre estas mesmas questões, no âmbito do processo de municipalização da educação, em Portugal.

No processo de descentralização de competências para as autarquias e, de acordo com o Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de Abril, o Estado impôs duas condições essenciais para que a autonomia das Escolas avançasse de forma sustentada: confere maior capacidade de intervenção ao órgão de gestão e administração, o diretor, e, ao mesmo tempo institui um regime de avaliação e de prestação de contas, no pressuposto de que, a maior autonomia tem de corresponder maior responsabilidade, conferindo às escolas a faculdade de se auto-organizarem.

Segundo Lima (2015) “o que ocorreu foi um acréscimo de protagonismo e de controlo por parte dos serviços centrais do Ministério da Educação, configurando uma administração centralizada-desconcentrada.” (2015, p.11), num processo denominado desconcentração, e que diz respeito à partilha de poderes. O Estado central tem delegado os seus poderes, mas sem abdicar deles, ao contrário de uma efetiva descentralização de competências. Organismos, como as DSR ou as CCDR, estão desconcentrados no território português e passaram a agir, regionalmente, em representação do Estado central como seus “agentes” mas sem qualquer poder próprio e/ou decisório, sujeitando-se à sua direção e supervisão. A descentralização pressupõe autonomia, (quer por via do decreto ou por ação dos próprios atores, por sua conquista), falta transferir para os intervenientes locais a capacidade para tomar decisões e criar processos de autorregulação próprios.

Também na opinião de Formosinho e Machado, em Portugal,

Estamos, assim, perante um processo de desconcentração, como forma de aumentar a eficiência da actividade de administração pública dentro do molde centralizado. De facto, só poderíamos falar de descentralização se existissem organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado e, portanto, não sujeitos ao poder de direção de Estado, autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais. (Formosinho e Machado, 2013, p:32).

E na opinião de Licínio Lima “competências municipais delegadas através de processos de contratualização afastam-se consideravelmente de uma configuração municipal descentralizada da administração escolar” (2015, p.18).

Acrescenta ainda que, a legislação produzida evidencia uma “conceção marcadamente instrumental de descentralização administrativa” em que a “a tónica passa a ser colocada repetidamente no aumento da eficiência e eficácia da gestão dos recursos e prestação de serviços”, nos “ganhos de eficiência e eficácia”, na “racionalização dos recursos disponíveis, numa lógica gerencialista, racional e instrumental. De tal forma, que este autor considera que as formas de avaliação e acompanhamento dos projetos-piloto de contratualização com os municípios completamente “positivistas e quantofrénicas” e à definição de “metas e métricas” e à definição de “indicadores de desempenho de serviço público de referência mensuráveis”, aludindo à matematização das realidades sociais de Sorokin⁴ (1965), referido por Lima (2015, p.14).

Segundo este mesmo autor, trata-se de medidas que pretendem “descentralizar apenas desconcentrando ou que acabam mesmo por recentralizar o poder de decisão político-estratégico”, na medida em que, controlam administrativamente através de “legislação ordinária, processos de contratualização, de imposição de novas regras de gestão, de consignação de verbas, de imposição de certos *ratios*, entre outros mecanismos de microgestão.” (2015, p.14).

Assim sendo, na linha de pensamento de Lima, parece evidente que o PAE insiste numa lógica de delegação de competências a nível municipal, sob contratualização, num evidente processo de desconcentração administrativa, em vez de abrir-se a um processo de verdadeira descentralização democrática através da transferência de competências. A retórica da autonomia das escolas permanece no papel e estas ainda correm o risco de perder certas competências “já de si periféricas e frágeis”, bem como, são forçadas a “aderir a projetos-piloto que as afetarão profundamente, sobre os quais nada terão a dizer, um vez consumados os acordos entre as partes(...): ministério e cada município” (2015, p.23)

Será importante comparar estas opiniões com a dos diretores de escolas envolvidas neste estudo, sobre os constrangimentos e riscos inerentes ao processo de municipalização da Educação e sobre o grau de envolvimento e contributo da escola, na construção do CEFM e da MR, celebrado neste âmbito.

Alinham-se assim, as ideias defendidas por Formosinho e Machado (2013) e por João Barroso já há muito, sobre “a coexistência (em Portugal) da “burocracia “ e da “pós-burocracia” na definição e aplicação das políticas públicas de educação (...) a “hibridez” parece estar a afirma-se, assim, como estratégia ganhadora para a sobrevivência do Estado” (Barroso, 2013, p.18). O mesmo autor alerta para o facto de

o processo de transferência de competências para as autarquias ser um processo de “auto limitação”, totalmente decido e controlado pelo Estado, com a finalidade de perpetuar o seu poder. Forçado pela complexidade dos problemas e a carência de recursos, o Estado devolve as “táticas” mas conserva as “estratégias”, ao mesmo tempo que substitui um controlo direto, centrado no respeito das normas e regulamentos, por um controlo remoto, baseado nos resultados (Barroso, 2013, p.20)

⁴ sociólogo Pitirim Sorokin, In Fads and Foibles in Modern Sociology, Chicago, Gateway, Edition 1965, pp.102-173),

A este respeito Lima (2015) acrescenta que,

as competências que sucessivamente foram sendo transferidas nuns casos e, delegadas, noutros casos, para os municípios tenderam a concentrar-se em matérias predominantemente ligadas a recursos, instalações, transportes, ação social entre outras, quase sempre de forma avulsa ou pelo menos, à margem de um projeto articulado e coerente de descentralização da educação., (Lima,2015, p.11).

Considerando as competências transferidas para as escolas e para os órgãos da autarquia, interessa ao presente estudo, que os diretores identifiquem áreas específicas e em que condições ocorreram nos seus municípios.

Outra questão que se levanta, na opinião destes especialistas, tem a ver com a equidade da adoção do mesmo regime jurídico em 308 CME no nosso país, quando a realidade de cada um é tão díspar e específica. Aplicar uma lei igual para todos, aprofunda as desigualdades e, Lima (2015) refere que subordinar “as periferias ao centro, mais do que desmaterializar processos, modernizar e desburocratizar a administração escolar, representou uma nova forma de controlo remoto (...) em tudo compatível com práticas de recentralização do poder e com fenómenos hiperburocráticos” (2015, p:11-12). Este autor enquadra uma certa “centralidade periférica da escola”, nos discursos políticos que têm

incidido sobre promessas nunca concretizadas de autonomia (...) que na prática remetem para exercícios de uma autonomia de feição meramente executiva, operacional ou técnico-instrumental (...) limitada por um complexo corpus normativo que tudo prevê e regulamenta ao pormenor, (...) numa espécie de autonomia heterogovernada, meramente procedimental, enclausurada em microdecisões (...) assim libertando o centro de maiores dificuldades executivas (...) com a vantagem acrescida de poder passar a assacar responsabilidades às periferias pelos erros e limitações inerentes às decisões políticas e administrativas centrais (Lima,2015, p:12-13),

questionando o próprio conceito de proximidade, na medida em que, se aplica a delegação de competências num sentido lógico contrário: o município (mais distante da realidade escolar) é que pode delegar⁵ competências no diretor das escolas, bem mais próximo das vivências e conhecedor das dinâmicas escolares.

A este respeito, também João Barroso (2013) defende que “a construção de “territórios educativos” não pode ser vista como uma medida de cima para baixo” (2013, p. 21), sendo essencial um impulso nacional à territorialização das políticas educativas com reforço da autonomia das escolas,

a partir daquela que cada uma já dispõe e exerce (...) de forma gradual, diversificada e sustentada (assente) num modelo de tipo contratual (...) que comprometa as partes contratantes nos objetivos estabelecidos nos resultados esperados e na implementação dos meios necessários (Formosinho e Machado, 2013, p:34, referindo João Barroso).

⁵ O Código de Procedimento Administrativo considera a delegação de poderes como um ato pelo qual um órgão, legalmente habilitado para o efeito, permite que outro órgão ou agente pratique atos administrativos sobre a mesma matéria (artº 44).

Lima (2015) defende mesmo a ilegitimidade da tomada de decisões educativas e pedagógicas fora dos órgãos próprios de gestão e administração das escolas, baseado no que designa uma “autonomia profissional assente em saberes educativos e pedagógico-didáticos especializados.” Conclui portanto, que existem competências “não passíveis de qualquer processo de delegação (...) porque não são competências próprias, nem legítimas, do poder central (mas) inerentes à profissão docente e à ação dos órgãos colegiais próprios (...) localizados nas escolas” (2015, p.17).

Importa a este trabalho perceber que mecanismos de resposta criaram os diretores das escolas, e como se articularam, eficaz e eficientemente, com os órgãos autárquicos nesta relação de delegação de competência e transferência de poderes.

Em suma, o debate sobre as questões da descentralização e territorialização da educação materializadas nas formas políticas de organização do Estado e na regulação local da educação, não têm, na opinião dos autores e do estudos que têm vido a ser mencionados, acompanhado ações efetivas de descentralização. Será interessante confrontar esta ideia com a opinião dos diretores entrevistados, no âmbito deste estudo.

3.2 – Os dilemas e desafios da gestão escolar, na viragem para a terceira década do século XXI

Competências enunciadas nos diplomas legais

Hoje, o cargo de diretor, emoldura-se no referencial jurídico próprio já apresentado, que traduz formalmente a sua missão oficial num conjunto de domínios de atividade e de competências. Esse quadro legal, por si só, enuncia um manancial de tarefas, competências e responsabilidades que é preciso articular a diferentes ritmos de trabalho. A natureza e a temporalidade das tarefas que desempenha levam a que, sobrepostamente, o diretor, tenha de conseguir gerir a escola em termos pedagógicos, culturais, financeiros, administrativos e patrimoniais, competência de tal modo considerada exigente que, a própria lei, prevê um conjunto de requisitos específicos para considerar os candidatos a diretores qualificados para o exercício de funções de administração e gestão escolar (Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril).

O artigo 4º da Portaria nº 266/2012, de 30 de agosto, formaliza, uma clara valorização da garantia da implementação das competências de gestão nas nossas escolas, explicitando os parâmetros sobre os quais incide a avaliação interna dos diretores. Apesar da reconhecida importância e eficiência das competências de liderança no sucesso da organização escolar, a extensa enumeração de funções de gestão e administração regulamentadas, comprova a responsabilização do diretor nesta área. No entanto, estes diplomas legais concluem também que, o diretor, para além de ser administrador e gestor escolar (em primeiro lugar), não poderá descuidar a capacidade de conseguir construir uma visão estratégica para a organização e evidenciar capacidade de se relacionar e comunicar externamente, bem como, de liderar a sua organização.

Multiplicidade de papéis

A abordagem ao papel e às funções dos diretores, também surge fundamentada nas investigações de Barroso (2005) a respeito do trabalho dos diretores escolares em Portugal, numa perspetiva evolutiva, sobre os papéis assumidos pelos reitores (1836-1960) antes e depois do período do Estado Novo, e sobre as funções dos diretores executivos, a partir dos anos 90. A sobreposição de funções sempre existiu ao longo do tempo, naquilo que Barroso (2005) designa como uma “duplicidade de papéis” e os diretores desde sempre estiveram “assoberbados pelas tarefas administrativas” e, ao mesmo tempo, preocupados com “as pessoas” e com a sua dimensão de líder da organização, adotando “estilos de gestão” diferentes, em função das estratégias que implementam para ultrapassar estas conflitualidades. A caracterização que este autor fez do trabalho e perfis funcionais dos reitores e diretores de escolas, em Portugal, revelou, que, ao longo do tempo “existe uma continuidade evidente nas funções exercidas por estes responsáveis da gestão de topo das escolas”, salvaguardando as devidas especificidades legais e as práticas nas escolas (Barroso, 2015, p.162).

Com este estudo, Barroso (2015) identificou, também, quatro conceções diferentes de diretores de escolas e a cada uma, faz corresponder um “mundo” distinto:

- a) – o mundo da administração: conceção “burocrática, estatal e administrativa (...) como um representante do Estado na escola, executante e vigilante do cumprimento das normas”;
- b) – o mundo da Escola: conceção “corporativa, profissional e pedagógica (...) como um *primus inter pares*”;
- c) – o mundo empresarial: conceção “gerencialista (...) como se fosse o gestor de uma empresa”;
- d) – o mundo do território: conceção “político-social como um negociador, mediador entre lógicas de interesses” (Barroso, 2015, p.162).

A partir desta tipologia, Barroso (2015), construiu referenciais de ação com os quais os diretores se identificam quando assumem cada um dos papéis ou interagem em cada um dos “mundos”. No entanto, “estes tipos não existem no “estado puro”” e os diretores são forçados a “jogar” em vários “mundos” ao mesmo tempo e, por conseguinte, a assumir simultaneamente grande diversidade de referenciais, papéis e funções. (Barroso, 2015, p.8).

Interessa ao presente estudo, para evidenciar eventuais mudanças no papel dos diretores, no âmbito da municipalização da Educação, perceber que papéis reconhecem que desempenham, no enquadramento desta mesma tipologia, os diretores entrevistados.

Barrère (2006) analisa um estudo de Henry Mintzberg, que, em 2004, investigou e acompanhou o quotidiano de vários diretores de escolas francesas, e, no âmbito do qual, foram realizadas várias entrevistas e inquéritos de onde foram extraídos relatos de experiências significativas do seu dia-a-dia. Depois de fazerem esta listagem diária das suas tarefas houve uma tomada de consciência por parte dos diretores, da dificuldade em reconstituir um dia de trabalho pela multiplicidade de tarefas que têm de desempenhar diariamente. Esta autora agrupa as tarefas do diretor em três tipos: tarefas administrativas, relacionais e decisórias, numa lógica de ideias similar aos papéis definidos por Barroso (2015) anteriormente descritos.

As tarefas administrativas referem-se ao trabalho burocrático e ocupam cerca de um terço do tempo dedicado ao trabalho de gestão. São as tarefas mais criticadas pelos diretores envolvidos no estudo de Mintzberg (2004) que as consideram ingratas e pouco “nobres”, exceto se envolverem algum grau de decisão e, nesse caso, tendem a considerá-las menos “desqualificadas”. Estas tarefas não delegáveis obrigam os diretores a estar ocupados com questões “marginais e pouco importantes para a vida da escola”, (Barrère (2006) citando Mintzberg (2004), p.48), referem os participantes no estudo de Mintzberg (2004).

Cattonar (2006), pesquisadora da Universidade de Montreal, concluiu a partir de um estudo sobre o trabalho dos diretores nas escolas do Canadá, que as principais tarefas realizadas pelos diretores no Canadá, também são de cariz essencialmente administrativo como “a prestação de contas, a supervisão de professores e a ordem interna.”, (2006, p.197) e Hargreaves acrescenta que “preocupações ligadas à produtividade, à prestação de contas e ao controlo” conduzem a um “controlo mais apertado sobre o trabalho e o tempo”, (1998, p.126), o que acaba também por distanciar os diretores da utilização do seu tempo para aquilo que consideram ser o “coração” da escola – o seu projeto educativo.

Para comparar com os estudos apresentados, interessa ao presente trabalho que os diretores entrevistados também exemplifiquem tarefas que realizam e justifiquem algumas responsabilidades que têm, dentro da tipologia de papéis em que mais se reconhecem. Por exemplo, que tarefas de cariz mais burocrático desempenham no seu dia-a-dia?

Neste sentido, vários autores têm realçado a preocupação de que, hoje em dia, imbuídos do seu trabalho, os diretores relegam para segundo plano as preocupações pedagógicas no âmbito da gestão escolar, e a este respeito Barroso e Carvalho (2009) alertam: “ ao contrário do que as teses gerencialista defendem, o trabalho da gestão escolar deve se centrar nas questões pedagógicas e que é aí que deve residir o essencial das mudanças da organização e funcionamento das escolas.” (2009, p. 8). Oliveira et al. (2014, p.539) também mencionam referente à educação no Brasil, que *a gestão escolar é carregada de conteúdos administrativos e encargos financeiros, que parecem alijados da especificidade pedagógica do trabalho do diretor (...) uma alienação dos saberes pedagógicos e as urgências, as pressões, as emergências tendem a reduzir a incidência do aspeto pedagógico no trabalho do diretor escolar* (Oliveira et al., 2014, p.539)

Assim, este crescente distanciamento dos diretores em relação às questões pedagógicas e aos professores e, a assunção de novos poderes legitimados pela natureza do cargo que ocupam, leva Afonso (2018) a afirmar que, “a emergência dos diretores como figuras centrais na vida das escolas públicas portuguesas está assim muito ligada à expansão da ideologia na *nova gestão pública*.”, (Afonso, 2018, p:334)

Para destacar este aspeto das questões pedagógicas, e enunciar mais efeitos da municipalização da educação na ação dos diretores, importa perceber como classificam as mudanças na gestão escolar em termos de tempo disponível: houve, com todo este processo de transferência de competências, libertação de tempo para pensar as questões pedagógicas, na escola?

Cattonar (2006) reitera a opinião de Barroso e Carvalho (2009) e de Oliveira et al. (2014) reforçando que, os diretores “vivem fechados no seu gabinete por razões burocráticas” (2006, p. 58), e não têm tempo para se dedicar às verdadeiras tarefas pedagógicas que exigem reflexão antes da tomada efetiva de decisão. Então, quase sempre este é um fator de tensão porque é preciso tempo para imbuir-se na tarefa de pensar o projeto da escola. É preciso oportunidade, inspiração e dedicação e, este é um processo reflexivo moroso que se adia constantemente por conta das tarefas administrativas e das tarefas relacionais na simultaneidade das suas múltiplas temporalidades (Barrère, 2006). Este poder decisório, também legitima a autoridade do diretor e valoriza o seu trabalho enquanto gestor, tal como as relações interpessoais, segundo a autora.

A este respeito, interessa perceber, que constrangimentos sentem os diretores entrevistados, no desempenho dos seus papéis e, também em função disso, que necessidade sentem de emergência de um novo perfil para o desempenho do cargo?

Relativamente às tarefas decisórias, Cattonar (2006), concluiu também, a partir do seu estudo, que os diretores canadenses, apesar de sentirem o seu trabalho valorizado (tanto mais quanto eles sentem que são úteis), também sentem que a sobrecarga de trabalho a que estão sujeitos interfere na sua maneira de gerir a escola e que “as numerosas responsabilidades que eles dizem exercer vêm acompanhadas de uma complexificação do seu papel.”, (2006, p:206). Os diretores das escolas no Canadá, apesar de considerarem esse grande número de tarefas desgastante “principalmente por serem breves, dispersas e fragmentadas (...) entendem-nas como algo estimulante, que proporciona uma “sensação exaltante da ação” e reforça o sentimento de utilidade”, (2006, p:198). Assim, o otimismo e entusiasmo dos diretores canadenses, no desempenho da sua “epopeica” missão parece sustentar-se no argumento da valorização e o reconhecimento do seu trabalho enquanto gestores.

De modo a conhecer os efeitos das mudanças na ação dos diretores e na dinâmica das escolas portuguesas, será importante entender o que os diretores sentem, no âmbito do processo de municipalização da Educação, em relação ao reconhecimento ou esvaziamento da valorização do seu trabalho.

Este sentimento de reconhecimento e valorização do trabalho dos diretores, parece relacionar-se com a importância que é atribuída ao grau de utilidade do poder decisório. Ou seja, as tarefas decisórias referem-se àquilo que, segundo Barrère (2006), os diretores assumem como “o verdadeiro trabalho: a tomada de decisão” (2006, p.57). O “coração” e o processo de “pilotagem” da organização escolar na amálgama quotidiana das outras tarefas. O fulcro a ação do diretor são as grandes decisões e as micro-decisões de comprometimento com o projeto de escola, a definição das linhas pedagógicas orientadores e o desenho dos contornos do futuro da escola. (Barrère, 2006). Cattonar (2006), concluiu que, os gestores canadenses valorizam também mais estas tarefas de carácter decisório, nomeadamente, as ligadas ao trabalho pedagógico como “a distribuição da carga horária e atribuição de turmas, elaboração da missão e do regulamento da escola” e “distribuição e elaboração do orçamento” (2006, p:198).

As observações dos gestores escolares nestes dois países, vem reforçar o que se tem vindo a referir em relação à importância de efetiva transferência do poder de decisão, no âmbito da municipalização da educação em Portugal, quer para as autarquias quer para as escolas.

Rinne et al. (2016), autores finlandeses, reuniram também, através de um estudo, a opinião de diretores de escolas de 8 países⁶ europeus sobre as mudanças nas políticas de educação identificando respostas às novas exigências do neoliberalismo, reforma implementada em grande parte dos países europeus, desde a década de 80, reconfigurando-se as relações entre o governo e as escolas, tal como tem vindo a acontecer Portugal.

O estudo enquadra-se num contexto de incremento da autonomia escolar nestes países e, avalia a quantidade de autonomia que os diretores têm para tomar decisões sobre a vida da escola.

Analizadas as dimensões relativas ao poder de decisão dos diretores e à importância de diferentes áreas de tomada de decisão o estudo revela que: a) – “o poder de decisão pode residir no governo central ou nas autoridades regionais e locais que delegam ainda partes desse poder às escolas” (Rinne et al., 2016, p.771), aparentemente numa lógica vertical de descentralização efetiva de delegação de competências; b) -os diretores têm mais poder de decisão na escolha dos métodos de ensino (questões pedagógicas) e menos poder na decisão sobre questões financeiras; c) - os diretores consideram como mais importantes na tomada de decisão as áreas do recrutamento de pessoal (destacada como primordial em todos os países), a segunda mais considerada foi a dos métodos de ensino e, a menos importante a área relacionada com os critérios de admissão de estudantes.

Uma vez mais, reitera-se a importância de averiguar, sobre os efeitos das mudanças na ação dos diretores e na dinâmica das escolas, no âmbito do presente estudo. Quais são as áreas e o grau de transferência do poder decisório para a escola e para a autarquia, num quadro de execução das MR? Na opinião dos diretores, que áreas concentram maior poder decisório de entre os domínios de intervenção das MR e de que forma, esta transferência influencia ganhos ou perdas de autonomia para as escolas?

Rinne et al. (2016), também referem que “como resultado do movimento em direção ao gerencialismo, à descentralização e à orientação de mercado da educação, a liderança pedagógica é agora acompanhada de responsabilidades por lucratividade, marketing (...) e prosperidade na competição” e que “Por toda a Europa, os diretores se tornam cada vez mais parecidos com diretores de administração das suas escolas” (Rinne et al., 2016, p:781), evidenciando-se a emergência de um novo perfil de diretor em resposta às demandas do NPM.

Posicionamento em relação à tutela e aos pares

Afonso (2018) relaciona esta ideia de nova gestão pública com um aumento de autonomia dos gestores e afirma que “essa (suposta agora) autonomia do diretor (...) traduz essencialmente

⁶ Finlândia, França, Alemanha, Itália, Holanda, Polónia, Eslovénia, e Reino Unido

o relativo afastamento em relação ao corpo profissional docente e a assunção cada vez mais explícita de uma nova identidade gerencialista.” (Afonso, 2018, p: 333) Refere ainda que,

a desprofissionalização do trabalho docente é, de algum modo, sincrónica com a profissionalização do trabalho do diretor (gestor) enquanto trabalho especializado distinto da docência e cada vez mais afastado das questões pedagógicas (Afonso, 2018, p: 333)

Para entender a perceção dos diretores sobre o seu (re)posicionamento em relação ao sistema e à tutela, no âmbito deste estudo, importa questionar sobre o grau de proximidade da sua ação com o governo central e os seus pares e alunos.

Respostas na lógica NPM

Viseu e Carvalho (2018) investigaram a forma como 18 diretores percecionam as influências do NPM, em Portugal (na região de Lisboa), aplicadas no contexto das políticas nacionais e locais, partindo dos referenciais históricos do papel do diretor.

Os autores concluem que, a crescente complexidade dos processos de regulação a que os diretores estão sujeitos, moldam a sua ação nas escolas e, por conseguinte, acrescem a exigência e a responsabilização no desempenho deste cargo, bem como, as expectativas por uma educação de melhor qualidade. Referem também que, os diretores sentem que a sua ação é de grande proximidade com o governo central e mais distante dos seus pares e alunos, por via dos mecanismos de controlo, responsabilização, avaliação e prestação de contas a vários níveis (avaliação de desempenho dos professores, resultados escolares, plataformas eletrónicas, entre outras); sentem grande pressão devido ao aumento do trabalho burocrático e incerteza face à imprevisibilidade das suas rotinas diárias; referem a liderança como um requisito individual determinante para o desempenho do cargo.

Este estudo revela ainda que, os diretores não se enquadram numa única tipologia de gestão e que os seus referenciais variam entre o gerencialismo, os resultados e a eficiência (diretor-gestor) e o profissionalismo e ação pedagógica (diretor-profissional), coexistindo conceções diferentes do seu trabalho e intensificando-se a tensão entre o desempenho dos papéis profissionais, pedagógico e gerencialista.

No entanto, este estudo esclareceu que “ não existe uma transposição direta entre a influência do NPM e a traduções locais” e que existe um “efeito combinado dos modos de regulação autónoma e de regulação institucional através de modos de regulação burocráticos e pós-burocráticos” (Viseu e Carvalho, 2018, p.68)

Torna-se interessante, por um lado, questionar estas influências também no âmbito específico dos processos de municipalização da Educação, percebendo que continuidades, mudanças e tensões, são criadas nos processos de gestão da escola, hoje em dia, tendo em conta a tendência crescente para “governar por contrato” e a ênfase dada à criação de uma “estrutura única de gestão para a governança escolar” suportada por uma liderança forte nas escolas. (Viseu e Carvalho 2018, p.62); e por outro lado, compreender a forma como os diretores, no seio desta recente medida política de descentralização de competências na área da Educação, interpretam e

reajustam as suas ações de coordenação e gestão escolar, para responder às exigências específicas do NPM, num contexto local.

Interessa também, ao presente estudo, e para conhecer os efeitos das mudanças na ação dos diretores e na dinâmica das escolas, perceber como percecionam os diretores entrevistados, o aumento das expectativas e exigências sobre a sua figura. Que exemplos existem do aumento da “pressão” dessas novas expectativas na vida de escola? Que mudanças ocorreram na gestão escolar, tendo em vista a redução dos custos, a maior eficiência dos recursos, a maior eficácia dos serviços e a redução da formalização organizacional?

Interessa ainda, para conhecer a perceção dos diretores sobre a reconfiguração do seu papel na Escola, que adaptações se produziram atendendo à sobrecarga de tarefas e responsabilidades?

No quadro de regulação autónoma e de regulação institucional a que se referem Viseu e Carvalho (2018), o diretor na escola pública, em Portugal, (órgão unipessoal de gestão) está sujeito, em particular, à pressão da prestação de contas, como refere Afonso (2018), regendo-se por um modelo de administração no qual também intervém o Conselho Geral (órgão colegial de direção).

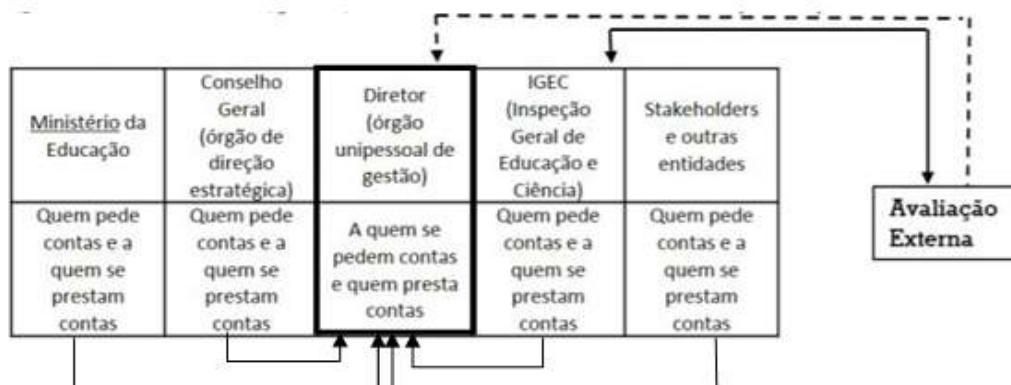
O Diretor presta contas pelas suas decisões, quer ao Conselho Geral, quer, sobretudo, ao Ministério da Educação (...) Mas não apenas. (...) também é crescente o escrutínio ou controle das famílias e dos stakeholders sobre as escolas (...) sobretudo em relação a resultados académicos mensuráveis (...).
(Afonso, 2018, p:327)

Numa encruzilhada de formas de *accountability* múltipla, refere este autor, os diretores, enquanto gestores públicos, atendem ao cumprimento das leis, sujeitos a exigências, pressões e expectativas quer internas, quer externas, não podendo deixar

de prestar contas e justificar (...) as suas ações e opções (...) ao ministério e à tutela, inspeção da educação, tribunal de contas, autarquias e outros órgãos de departamentos da administração pública, (...) aos diferentes membros da comunidade educativa (...) no Conselho Geral (...) a outros stakeholders (os partidos políticos, os sindicatos, os media, e outras entidades com quem estabelecem parcerias e protocolos (Afonso, 2018, p:331)

A Figura 3 apresenta a posição de grande centralidade que o diretor ocupa no enquadramento da prestação de contas aquando da avaliação externa das escolas, e ainda, ao Conselho Geral, ao Ministério da Educação e aos vários stakeholders da comunidade, conforme mostra o sentido das setas na figura, direção do pedido de prestação de contas ao diretor.

Figura 3 – o diretor (gestor) num contexto de accountability múltipla



Fonte: adaptado de Afonso, 2018, p:339

Para conhecer a perceção dos diretores sobre a reconfiguração do seu papel na escola, no âmbito da municipalização da Educação, será pertinente que os entrevistados identifiquem tarefas que excutam num quadro de prestação de contas, a que instâncias prestam contas, e que ajustes fizeram na sua ação para de adaptarem os estes mecanismos de controlo, de modo a perceber eventuais alterações em a relação ao contexto apresentado.

As tarefas relacionais, segundo Barrère (2006), dizem respeito às reuniões, à “presença no terreno” e à gestão de conflitos entre os vários atores. Esta autora expressa que, mais do que delinear estratégias é preciso disponibilizar um conjunto de competências relacionais e que, deverá ser, no desempenho das tarefas relacionais que o diretor precisa sentir-se mais gratificado e mais útil: “a presença do diretor e as suas competências relacionais são descritas não só como uma forma de acompanhar os problemas mas, certamente como forma da sua resolução.” (2006, p. 56). Diz a mesma autora que, quanto mais visível for a presença do diretor na escola e quanto melhores relações estabelecer, mais a comunidade reconhece e sente um trabalho efetivo, assumindo assim, a interação com os membros da comunidade educativa, uma forma crucial de legitimar a sua autoridade. Um dos diretores participantes no estudo refere oportunamente “ não mandamos nada se não há ninguém que nos escute.”, (2006, p.53).

No estudo de Cattonar (2006) referem-se como importantes tarefas realizadas pelos diretores no Canadá, tarefas também de cariz essencialmente relacional como “a supervisão de professores, a gestão das relações com os pais e o desenvolvimento de parcerias com o meio no qual a escola está inserida e à promoção da escola na comunidade”, (2006, p.206). Os diretores canadenses envolvem-se também com tarefas quotidianas na gestão das relações externas “ sensibilização da comunidade, resolução de conflitos com as famílias, coordenação da participação dos pais, desenvolvimento de parcerias com o meio local.”, (2006, p. 197). Apesar da satisfação profissional generalizada dos diretores canadenses, Cattonar salienta um aspeto importante: o grande número de tarefas que os diretores têm de cumprir pode conduzir a um problema relacional grave – a diluição entre a vida privada e a vida profissional (Cattonar, 2006).

Para entender o reposicionamento dos diretores em relação ao sistema e, no âmbito da municipalização da Educação, será importante questionar sobre a perceção que têm acerca do seu papel de mediador local de interesses e valores na comunidade, para a construção de uma cidadania democrática.

Gestão democrática

Afonso (2018) vai mais longe, tal como outros autores já referidos, e relaciona, a emancipação da figura do diretor nos moldes atuais com um certo arredamento dos princípios de gestão democrática nas escolas, referindo que, se afasta do “ideário político-pedagógico e (...) como arquitetura organizacional de viabilização dos diretores de participação plural na vida da escola e de possibilidade legítima de tomada de decisões em órgãos colegiais democraticamente eleitos” (Afonso, 2018, p.335). Lima afirma também que, o excessivo “procedimentalismo” do NPM faz com que “o poder de decisão, outrora deslocado para as escolas, foi novamente deslocado, mas para retomar ao tradicional centro político-administrativo” (2014, p:1075), modelo não compatível com uma escola democrática.

Este autor critica duramente esta “ascensão de uma pós-democracia nas escolas públicas” que:

Concede primazia ao mundo empresarial (...) aos clientes e consumidores (...) de não participação por parte dos atores escolares, uma fraca qualidade democrática da vida escola, (...) uma incapacidade deliberada para limitar os interesses dos atores sociais mais poderosos, uma diabolização dos sindicatos, uma desvalorização sem precedentes, do pensamento pedagógico, da pesquisa educacional e dos saberes profissionais dos professores. (Lima, 2014, p:1079).

Lima (2014) afirma mesmo que, se tem caminhado no sentido de uma “erosão democrática” nas escolas portuguesas, dada a sua “extraordinária exigência e dificuldade” de implementação, sobretudo pela abrangência dos seus intervenientes, por força da ambiguidade dos processos de decisão e das relações de poder e, pela imposição de uma autonomia efetiva das escolas. Em particular, este autor explica com exemplos da vida das escolas, como o atual processo de eleição do diretor que, considera desvirtuar totalmente os processos democráticos, especialmente a possibilidade da sua recondução automática; a constituição legal do cargo de diretor como órgão unipessoal, que também considera afastar-se de uma conceção democrática; bem como, a falta de autonomia das escolas “ regime em que é possível (...) construir as próprias regras (...) mas, definitivamente de forma não inteiramente subordinada às regras dos outros” (Lima, 2014, p:1072). Quanto aos processos decisórios este autor considera que são “o âmago da democracia” e sem os quais, não é possível conceber uma forma de “autogoverno” nas escolas.

Será que o processo de municipalização da Educação, apelando à construção de um projeto educativo local, tem consolidado os processos democráticos? Ou, por outro lado, haverá tendência para uma perda de democraticidade nas escolas dos concelhos envolvidos neste projeto-piloto?

Bexiga (2011), refere que, para cumprir escrupulosamente o que está determinado, pouco espaço e tempo sobra ao diretor para exercer uma efetiva liderança, em especial, nas suas vertentes pedagógica e educativa, pois “realiza um trabalho solitário, vive isolado e produz imensamente

menos e de pior qualidade (...) conduzirá a escola ao modelo burocrático weberiano...". (Bexiga, 2011, p. 338)

A respeito do exercício da liderança, seria interessante compreender, de um modo geral, como os diretores entrevistados, percecionam a necessidade de reforço e da importância desta característica nas suas escolas, em particular, no âmbito deste processo de descentralização de competências.

Desafios e dilemas e novo perfil

Parece que os diretores portugueses, canadenses e franceses "*funcionam*" no âmbito de um quadro policrónico "menos administrável e pouco previsível", (Hargreaves, 1998, p.115) que, segundo Hall, autor referenciado por Hargreaves, se caracteriza pela realização de "várias coisas ao mesmo tempo, por processo de combinação.", (1998, p.114), em vez de se concentrarem a fazer uma coisa de cada vez, "em série, numa progressão linear (...) e no estrito cumprimento dos prazos.", (1998, p. 113), tarefa inexecutável dadas as características do quadro multifacetado de trabalho que, se tem exposto. No entanto, este autor defende que, na Educação, prevalecem os quadros temporais monocrónicos, porque constituem uma prerrogativa da tutela e têm de ser cumpridos. Eis que surgem fatores de tensão e impaciência manifestados muitas vezes pelos diretores. " com o crescimento da vigilância administrativa, o que era privado, espontâneo e imprevisível tornou-se público, controlado e previsível", (1998, p.125).

O ambiente das nossas escolas reflete o dia-a-dia dos diretores e também é descrito por Hargreaves (1998), completando Barrère (2006), "assenta profundamente em relações interpessoais intensas e sustentadas, que mudam subtilmente (...) no espaço (...) interesses e atividades são manuseados de acordo com as vicissitudes do momento.", (2006, p. 116). O autor salienta ainda que, o tempo dos gestores não é igual ao tempo dos restantes membros da comunidade educativa e, em particular dos professores.

Barroso (2010) arroga que a exibição fabulosa da gestão em que o diretor é visto como um super-herói contraria a verdadeira complexidade do seu trabalho e "os dilemas com que se vê confrontado, no quadro de uma multiregulação contraditória a que está permanentemente sujeito." (2010, p.20).

Por isso há muitos diretores que vivem hoje uma espécie de esquizofrenia funcional (...) outros adotam uma postura mais pragmática, abandonando, muitas vezes as suas ideias (...) rendendo-se ao cumprimento das ordens superiores", (p.20). Numa contenda quimérica entre o que é desejável fazer e o que se consegue fazer realmente. "...balizados pelo pragmatismo do que funciona e pela utopia do desejo (...). Por isso é que não há receitas, nem heróis solitários", (Barroso, 2010, p.21).

Assim, para atender às expectativas do melhor desempenho possível, quer por parte da comunidade escolar, quer da administração educacional, o diretor enfrenta hoje dificuldades no cumprimento das suas funções, que o fazem atuar "num campo de tensões entre a autonomia e o controle", como referem Oliveira et al. (2014, p.529). Por um lado, têm de ser capazes de responder à exigência das novas políticas de prestação de contas e responsabilização, por outro, deve cumular

a capacidade de construção de uma gestão escolar coletiva, tendo necessidade de transformar os seus modos de gestão. Oliveira et al. (2014) consideram que os diretores se posicionam num impasse: “o diretor se vê, por um lado ante as exigências dos superiores hierárquicos (...) por outro, deve representar a comunidade escolar.” (2014, p.543).

É no seio das tensões criadas entre o “controlo estatal” e a “autonomia local”, entre o centro e a periferia, como defende Barroso (2015), em que são mensurados diferentes poderes e responsabilidades, que é reconfigurado o papel dos diretores escolares, hoje em dia: “Esta tensão, que afeta particularmente a ação dos chefes de estabelecimento, é visível nas diferentes maneiras de conceber a sua função e nos referenciais a que eles se reportam.” (Barroso, 2015, p. 6)

As mudanças exigidas no perfil do diretor e nos seus modos de gestão, resultam, em resumo e, segundo Oliveira et al. (2014), da conjugação: (1) da necessidade de reconfiguração do papel do Estado; (2) das reformas de orientação mais gerencialista que compreendem dinâmicas de funcionamento mais flexíveis e de maior proximidade com o modo de organização e gestão das organizações empresariais (NPM); (3) das medidas descentralizadoras que alteraram as rotinas administrativas no quotidiano das escolas com sobrecarga do trabalho do diretor, (4) da maior democratização da educação com apelo a mais transparência, mais participação e mais coletivização da vida escolar; (5) da crescente exigência e influência dos organismos internacionais no que se refere à “accountability” da eficácia escolar; (6) da premissa de maior autonomia para as escolas (no caso do Brasil, já que em Portugal o processo é de descentralização para as autarquias) e consequente acrescida responsabilização do diretor; e ainda (7) das profundas mudanças na organização do trabalho dos professores, atores principais da vida da escola (Oliveira et al. (2014)).

Sobre a emergência de um novo perfil de diretor, seria importante averiguar se os diretores entrevistados identificam as mudanças nas políticas públicas que motivaram os ajustes na sua ação e que identificassem os constrangimentos sentidos.

A individualização da liderança escolar na pessoa do diretor a par da modernização dos processos de gestão por influência do novo modelo de NPM, introduzem novos modos de regulação nos processos

os gestores escolares são confrontados hoje com um conjunto de alterações a montante e a jusante do contexto em que exercem a sua ação que condicionam claramente a sua missão e funções, as competências mobilizadas, os procedimentos utilizados e os resultados obtidos. (Barroso e Carvalho, 2009, p.3).

Assim, perante um conjunto de transformações que ocorrem em simultâneo, os diretores veem-se confrontados com alguns problemas que determinam e condicionam a sua ação. Barroso e Carvalho (2009) indo ao encontro de Oliveira et al., destacam: o ajuste a novos modos de regulação por parte do “Estado- avaliador”; a crescente autonomia, reforçada também com a necessidade de prestação e contas; a adaptação ao novo modelo pós-burocrático de organização e gestão da escola; a pluralidade de referentes da atividade dos diretores; as mudanças no exercício da profissão docente; o aumento da diversificação e flexibilidade do currículo; a heterogeneidade discente; a diversificação curricular e das estratégias pedagógicas, entre outras. Reforçam com a ideia de que,

Neste contexto, o trabalho da gestão das escolas complexificou-se, (...) sobretudo pela sobrecarga de tarefas de natureza administrativa inerentes ao processo de avaliação da escola, e do e dos professores, bem como de outros dispositivos de prestação de contas. (Barroso e Carvalho, 2009, p. 5)

Todas estas mudanças afetam o trabalho dos diretores escolares, que se veem absorvidos por uma sobrecarga de responsabilidades. Oliveira et al. referem mesmo que “ Cabe as diretores administrar as tensões e discordâncias entre o que gostariam de realizar e o que se torna possível realizar, considerando as adversidades a que as escolas (brasileiras) estão sujeitas.” (2014, p. 543).

Barroso e Carvalho (2009), acrescentam ainda que, principalmente nos dias de hoje e para atender “à emergência de novas representações e princípios de justificação para o exercício deste cargo” (2009, p.5), e porque, a administração e organização da escola evoluíram e aumentou sobre ela a pressão social, tem de haver um alargamento de referentes que obrigam o diretor a assumir as quatro conceções ou papéis já referidos anteriormente.

Afonso (2018) reforça ainda que, “ considerar assim a pluralidade de interesses, pressões e expectativas constitui um permanente desafio (...) que não se compadece com qualquer perfil de diretor (...)”, (Afonso, 2018, p.331) consolidando a ideia de necessidade reconfiguração do seu papel nas escolas, hoje em dia, conforme tem vindo a ser enfatizado nesta problemática.

Barroso e Carvalho (2007), destacam a importância da formação dos gestores como forma de apoiar a resolução de problemas organizacionais e de gerir melhor o manancial de tarefas diárias de um diretor. A formação na área da administração escolar é recente em Portugal e como não existe qualquer tipo de “plano de formação” nem definição de “perfis de competências” torna-se fundamental formar os gestores com base em “atividades de natureza reflexiva e investigativa (...) a partir de estudos de caso ou análise de práticas.”, (2007, p.10). Vivendo o diretor no quadro da miscelânea de tarefas que Barrère tão bem descreve e, de acordo com aqueles autores, neste processo de formação, os gestores devem ser preparados para a “diversidade e especificidade de contextos (...) e o modo como exerce as suas funções.”, (2006, p.10), disseminando-se exemplos de “boas práticas” que conduzam à melhoria da gestão e à resolução dos problemas.

Um dos grandes desafios do diretor, nas escolas de hoje, passa precisamente por encontrar o lugar onde adote uma postura mais aberta de modo a conseguir angariar seguidores colaborativos. As competências meramente técnicas e instrumentais parecem que não são suficientes para gerir uma escola pública, hoje em dia, porque, segundo Oliveira et al. (2014) “ é também uma gestão de processos políticos, relacionais, pedagógicos, afetivos, éticos e sociais, implicando o reconhecimento de que o próprio contexto escolar é atravessado por conflitos, desigualdades, diversas “visões do mundo” e confrontos” (2014, p. 544). Requer novas e sofisticadas competências por parte do chefe máximo da organização, e não só, destacando-se, contudo, a sua preponderante importância para que a escola construa o seu caminho rumo à melhoria, e alcance os seus objetivos, proporcionando a todos um bom ambiente de trabalho.

Oliveira et al. (2014), reclamam um requisito aos diretores: “manter a escola funcionando sem assumir uma postura centralizadora e autoritária.”, alertando para “ cuidar-se para não se reduzir a mero gerente, controlador da força de trabalho, a serviço não dos interesses da educação pública, mas de grupos de poder, representantes de interesses privados.” (2014, p. 544-545). Esta

tem sido também uma inquietação de Barroso, em defesa da escola pública, que corrobora a preocupação com o reforço da autonomia e democraticidade nas escolas (2007):

Como fazer para que as preocupações gestonárias, que estão na origem da iniciativa do reforço da autonomia, não sejam incompatíveis com o aprofundamento da democracia nas escolas públicas (e ainda menos que a impeçam), tendo em vista garantir o desenvolvimento da cidadania e a equidade do serviço público de educação? Como é possível dispor de formas apropriadas de coordenação da ação pública, sem que ela coloque em causa o processo democrático que deve haver na escola? (Barroso, 2007, p. 67)

De modo a conhecer as perceções do perfil identitário do diretor, distinguir-se aquele que seria o papel esperado (ideal) do papel percebido (real), importa ao presente estudo que os diretores entrevistados identifiquem tarefas para que gostariam de ter mais tempo e as competências que consideram essenciais para delinear um novo perfil de diretor.

Sobre a conceção deste perfil através do olhar dos diretores entrevistados, pretende saber-se mais questionando o modo de aquisição destas competências e as suas necessidades de formação.

SEGUNDA PARTE

O ESTUDO

CAPÍTULO II – METODOLOGIA

Considero que, concetualmente, a minha essência analítica se enquadra num paradigma de investigação interpretativista e que, inevitável e intuitivamente, isso influenciou a escolha do problema de estudo e suscitou o conteúdo das questões levantadas, pelo que, questões ontológicas, epistemológicas e metodológicas especificaram a orientação deste trabalho.

Problematizou-se o movimento de descentralização de competências e a reconfiguração do papel dos diretores, valorizando a sua compreensão e explicação, no âmbito particular da municipalização da educação. Numa perspetiva relativista da realidade, em que existem múltiplas “verdades” resultantes de interações e construções humanas diversificadas, estudou-se o presente e interpretou-se o passado desta medida política, com implicações na vida social do território e na dinâmica das escolas, inter-relacionando-se domínios, desta forma contextualizados.

À partida, as conclusões resultantes da análise deste problema/fenómeno, serão sempre subjetivas precisamente porque, os sujeitos que as compreendem (os diretores), lhes atribuem significados pessoais, e também porque se estabelecem marcas e uma relação de intersubjetividade entre o investigador e os participantes no estudo. Eisennhart (1998), referenciado por Ponte (2016) diz que “o investigador deve estar envolvido na actividade como um *insider* e ser capaz de refletir sobre ela como um *outsider*”, salvaguardando o distanciamento necessário para garantir a fiabilidade da análise. São, por isso, interpretações carregadas de significados individuais, sobre as quais o investigador não controla qualquer fator (variável), interagindo e participando no estudo, através de um método indutivo de recolha de dados, que se ajustarão a uma determinada abordagem teórica. Assim, pretende “acumular-se conhecimentos que aos poucos vão tornando a teoria mais consistente e credível” (Santos, 2000, p:6).

No presente estudo, que segue uma abordagem interpretativista, tenta construir-se teoria abordando sucessivos níveis de abstração, partido da temática da municipalização da Educação, em geral, aprofundando depois com o programa Aproximar Educação, materializado nos CEFM e nas respetivas MR assinados em 3 dos 14 municípios que implementaram este projeto piloto a nível nacional e, particularizando ainda mais até à identificação das competências transferidas e à atuação dos diretores escolares, no âmbito deste processo.

O *design* de investigação escolhido foi o de um estudo exploratório, em que se procura saber qual o percurso realizado por três diretores de agrupamentos de escolas de três concelhos do país, inserido num caso maior, que é o processo de transferência de competências no âmbito da municipalização da Educação, em Portugal. Três casos de algum modo comparáveis, com o fim de ajudar a conhecer melhor a diversidade e semelhanças das realidades que existem em cada município e em cada escola, compreendendo em profundidade o “como” e os “porquês” desse processo, evidenciando a sua identidade e características próprias. Assim, debruçando-nos sobre uma situação específica, o processo de transferência de competências, pretende descobrir-se o que há nele de característico, para desse modo, compreender globalmente os efeitos do fenómeno da municipalização da educação. Seguindo o mesmo desenho investigativo, estudou-se a realidade em

3 municípios, e “uma boa coordenação entre eles permite a sua comparabilidade e também maiores possibilidades de teorização ou de consolidação de proposições teóricas”, refere Amado (2016, p.128).

Pretende-se que este estudo seja, fundamentalmente, descritivo e analítico, na medida em que, para além de apresentar informação acerca da construção deste processo, procura problematizá-lo e confrontá-lo com teoria já existente.

Este trabalho exploratório poderá ter a pretensão ainda de, se constituir como um estudo piloto de uma investigação mais ampla ou até, preparar uma intervenção futura no desenrolar faseado do processo de municipalização da educação que estará alargado a todo o território nacional, definitivamente, em 2021.

Trata-se de uma investigação de natureza empírica, que envolveu também análise documental, baseada em entrevistas, normativos legais e pareceres e recomendações de reconhecidas entidades de referência. Uma pesquisa de forte cunho descritivo, factual e sistemático, mas que também apresenta um alcance analítico, interrogando a situação e confrontando-a com as teorias existentes, para assim ajudar a gerar novas teorias e novas questões para futura investigação.

O relato narrativo deste estudo de caso pretende acrescentar algo de significativo ao conhecimento já existente, mostrando os dados em que se baseia e a forma como foram analisados, de modo a verificar de forma credível as evidências/conclusões obtidas.

O objetivo geral deste trabalho de investigação é conhecer as perceções dos diretores que acompanharam o processo de municipalização da Educação, em 3 dos 14 municípios portugueses que assinaram e implementaram os CEFM, em 2015, e em concreto, a execução das MR contratualizadas através de cada um deles.

Este problema é subsequentemente aprofundado, desenvolvendo-se a partir de 3 eixos de análise:

- O processo geral de transferência de competências, no âmbito da municipalização da Educação;
- A particularidade das tarefas e funções transferidas para as Escolas e para os órgãos da autarquia, a partir do PAE e com a execução dos CEFM e das MR;
- A atuação dos diretores escolares num contexto, ainda mais específico, destas novas medidas políticas: que mudanças na sua ação, que posicionamento em relação à tutela, que reconfiguração de papéis e novo perfil emergem, que efeitos na dinâmica das escolas e, que perfis identitários são percebidos e desejados?

Cada um destes eixos de análise, por sua vez, criou questões de partida que se cruzam com o campo teórico do quadro jurídico-normativo da municipalização da Educação e do cargo de diretor; questões de partida suportadas ideologicamente, também, no histórico do movimento de descentralização de competências da administração central para os municípios e para as escolas, e questões de partida acostadas no “estado da arte”, também sobre os dilemas e desafios da gestão escolar, na viragem para a terceira década do século XXI.

De um universo de 14 concelhos e 70 diretores de escolas e agrupamentos de escolas do nosso país, que assinaram CEFM, no âmbito da municipalização da educação, em 2015, foram selecionados três concelhos, sendo entrevistado um diretor de cada concelho.

De modo a atingir o objetivo global que era conhecer as perceções dos diretores que acompanharam o processo de municipalização da educação e, em concreto, a execução das MR contratualizadas através de cada um deles, a escolha dos diretores não foi aleatória mas sim criterial, pois era necessário cumprir o requisito de exercício de funções anterior a 2015, de modo a que todos tivessem acompanhado esse período de transição. Apesar da desvantagem da fraca representatividade, não se crê que seja afetada a fiabilidade do estudo, dada a sua natureza, anteriormente exposta.

Registaram-se alguns constrangimentos: todos os diretores foram convidados a participar no estudo, sendo informados do único critério de seleção essencial. Somente 6 diretores se mostraram disponíveis para participar, e com apenas 3, foi possível agendar uma entrevista em tempo útil, sobretudo por dificuldades de agendamento da sua parte, classificando assim a seleção da amostra, também como sendo do tipo acidental.

No entanto, mesmo assim, considera-se ter encontrado três “testemunhas privilegiadas” do caso de estudo em questão, sendo pessoas com uma longa experiência diretiva nas suas escolas, que têm no seu percurso profissional assumido diversas responsabilidades e que estão envolvidas ativamente e em contacto muito próximo com o problema que se quer estudar.

O processo de recolha de dados teve início em Outubro de 2018, sendo nesta fase inicial realizada a partir da leitura atenta e exaustiva de fontes documentais, obtendo-se dados relevantes para responder às questões da investigação. Trata-se de documentação oficial arquivada e disponibilizada pelo Ministério da Educação como o memorando de trabalho do Programa Aproximar Educação, mas também publicações oficiais do Estado, quer no Diário da República como a legislação produzida desde o 25 de abril até à atualidade, incluindo os CEFM assinados em 2015 entre o ME e as autarquias, quer nos Relatórios do CNE com os diversos Pareceres e Recomendações, emitidos. Também foram consultados documentos públicos, nomeadamente, alguns estudos realizados por diversos especialistas e autores de referência e Pareceres e recomendações do CE, no âmbito desta problemática.

O trabalho de pesquisa documental foi ampliado pela facilidade do recurso à *Internet* e acesso a distância, a bibliotecas *on-line*, numa lógica “não interferente” como refere Afonso (2014).

Depois, em Março de 2019 passou-se à recolha de dados recorrendo à técnica da entrevista. A entrevista é “um dos mais poderosos meios para se chegar ao entendimento dos seres humanos e para a obtenção de informações”, refere Amado (2016, p:207), acrescentando ainda que, “a entrevista de investigação não se improvisa; pelo contrário, ela exige um elevado esforço de preparação” (2016, p:213),

Neste sentido, antecipadamente, houve um primeiro contacto via *e-mail*, enviado a todos os diretores de escolas do 14 municípios envolvidos no projeto piloto, onde foram explicados, em linhas gerais, o âmbito e o objetivo geral do estudo, qual era o critério de participação, e os moldes em que ia decorrer a entrevista, nomeadamente a duração e quais eram os blocos temáticos que se

iam abordar. Depois da manifestação de disponibilidade por parte dos diretores, foi preciso agendar o dia, a hora e o local onde iam decorrer.

Neste caso, foram utilizadas três entrevistas individuais, semiestruturadas e semidiretivas, com função diagnóstico-caraterização, especialmente adequadas a análises do tipo qualitativo, cujo objetivo é fornecer pistas para a caracterização do processo em estudo.

Os diretores entrevistados responderam a uma série de perguntas que derivam de um plano prévio, categorizadas em três blocos temáticos, organizados em diferentes graus de abrangência: um primeiro sobre a temática da municipalização da Educação, em geral; um segundo sobre o programa Aproximar Educação, materializado nos CEFM e nas respetivas e, um terceiro, sobre as competências transferidas e a atuação dos diretores escolares, no âmbito deste processo. No entanto, apesar das perguntas serem mais ou menos dirigidas, a interação verbal decorreu, numa conversa aberta e fluida, num clima descontraído e de confiança, dando espaço para a reorientação das questões, quando foi necessário, para que a recolha de dados pudesse ir ao encontro das questões de partida. O objetivo consistia em compreender as opiniões, perceções, representações e os significados que os diretores atribuem ao processo de municipalização da Educação, num registo exploratório, numa primeira fase mas, também em profundidade, explorando mais exaustivamente a questão específica da operacionalização dos CEFM e das mudanças que ocorreram, nomeadamente, acerca da sua ação enquanto diretores. Foi por estas razões que se optou pela modalidade de entrevista semiestruturada, neste formato intermédio de aplicação.

Previamente foi preciso elaborar um guião orientador (anexo 1) da entrevista onde se definiu e registou, numa ordem lógica para o entrevistador, o essencial do que se pretendia saber, embora, na interação se viesse a dar uma grande liberdade de resposta ao entrevistado. Este guião foi construído a partir das questões de pesquisa e eixos de análise da investigação e o seu conteúdo foi organizado numa matriz que permitiu flexibilizar a ordem das questões, o que facilitou a sua reformulação e o surgimento, durante a entrevista de novas questões, como anteriormente já se referiu, o que permitiu ao entrevistado discorrer sobre o tema proposto ‘respeitando os seus quadros de referência’, salientando o que para ele era mais relevante, com as palavras e a ordem que entendeu.

As entrevistas tiveram a duração aproximada de uma hora e trinta, foram realizadas presencialmente nas escolas sede dos agrupamentos, no gabinete dos diretores, registadas em áudio e posteriormente transcritas (anexo 2).

Os três blocos temáticos, que definem o nível de abstração da abordagem e que compõem a matriz do guião da entrevista, subdividem-se em questões orientadoras que permitiram fazer a recolha sistemática de dados. Deste guião constam também, o objetivo geral que se pretende alcançar e algumas perguntas de recurso que foram utilizadas quando o entrevistado não avançou no desenvolvimento do tema proposto ou não atingiu o grau de explicitação pretendido.

Num bloco introdutório procura legitimar-se a entrevista e criar um ambiente propício e incentivador para a colaboração, procedendo-se à apresentação dos intervenientes; à informação, em traços gerais, sobre a finalidade do trabalho; a “quebrar o gelo” e a resistência natural do entrevistado; à solicitação da sua colaboração; à garantia do anonimato e da confidencialidade da

informação; à informação sobre o modo como a entrevista vai decorrer; à informação sobre a posterior disponibilização dos dados do estudo; à recolha autorização para a gravação em áudio; ao agradecimento pela disponibilidade e colaboração e à disponibilização e atenção para o esclarecimento de eventuais dúvidas.⁹

Os restantes blocos guiaram a entrevista em direção às temáticas que interessa aprofundar e que já forma amplamente descritas. As questões orientam as intervenções dos diretores para que descrevam situações da sua experiência profissional e de opinião sobre conhecimentos anteriores adquiridos na área, mas também de eventuais contactos informais com pessoas pertencentes ao universo que se quer explorar.

As entrevistas foram seguidamente transcritas, tarefa realizada por mim que a conduziu e analisou, havendo grande preocupação em manter a fidelidade ao discurso dos entrevistados, bem como, em salvaguardar o anonimato dos entrevistados.

Não basta recolher dados, é preciso saber analisá-los e interpretá-los e para isso recorreu-se à técnica da análise de conteúdo, fase central na investigação, que começou por uma organização sistemática dos dados. A técnica da análise de conteúdo, básica mas metódica e exigente, possibilitou fazer inferências interpretativas a partir dos conteúdos expressos pelos diretores, classificando-os por categorias e subcategorias. Esta técnica consiste no “processo pelo qual os dados brutos são transformados e agregados em unidades que permitem uma descrição exata das características relevantes do conteúdo” (Holsti, 1969, cit. por Bardin, 1979:103).

O procedimento de categorização partiu dos tópicos do guião da entrevista e dos seus blocos temáticos e é do tipo misto, pois houve necessidade de combinar sistemas de categorias prévias com categorias que criadas indutivamente a partir da análise dos dados, numa mistura de procedimentos fechado e aberto (anexo 3). Seguidamente, decidiu-se quais os excertos dos protocolos de entrevista dentro dos quais se apreende significado, em função dos objetivos do trabalho, para os poder recortar e categorizar.

Bardin (1979) resume o processo de categorização como “uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o género (analogia) com os critérios previamente definidos” (1979, p. 117)

Os excertos significativos que foram extraídos de cada uma das entrevistas agrupam-se por categorias e subcategorias na grelha da análise de conteúdo (anexo 4), e sobre cada uma delas, vemos agrupado o que cada diretor infere, tudo isto sem recurso a qualquer *software* específico. Trata-se de uma estrutura ideal em que nos dá uma “visão global e uma unidade genérica das características do corpo documental, como nos permite descortinar consensos, oposições, contradições e clivagens no interior das condições de produção dos documentos em análise”, como refere Amado (2016), p: 334).

A estrutura do texto de apresentação dos dados segue muito aproximadamente a estrutura da matriz do guião da entrevista, isto é, os temas, as categorias e as subcategorias constituem a sequência do texto.

A qualidade, relevância e valor do presente estudo assentam na segurança e consistência da sua base teórico-metodológica, mas também, na salvaguarda de alguns critérios de qualidade: a

clareza dos relatos, o significado e adequação da formulação do problema, o caráter completo da sua abordagem, bem como, a credibilidade fundada em princípios de validade e fidedignidade.

Foram fundamentados conceitos essenciais e foram bem definidos quais os dados a recolher e quais os instrumentos e processos de recolha, bem como, bem estruturado o modelo de organização, análise e tratamento dos dados. Assim, as conclusões apresentadas refletem a realidade reconhecida pelos diretores entrevistados e as representações obtidas em cada caso, são legitimamente comparáveis entre si, admitindo-se a validade interna e externa desta investigação. Apesar da natureza particularista deste estudo de caso, embora múltiplo, os processos de recolha e análise de dados poderiam ser replicados nos restantes 11 municípios com CEFM assinados no nosso país, produzindo-se resultados semelhantes, o que amplia as garantias de fidedignidade deste estudo. Amado (2016) defende que

Cada caso tem um valor investigativo em si, mas a condução de um conjunto de estudos de caso seguindo o mesmo desenho de investigação, com uma boa coordenação entre eles, permite a sua comparabilidade e também maiores possibilidades de teorização, ou de consolidação de proposições teóricas. (2016, p.139)

Ainda, na garantia dos critérios de qualidade científica na investigação, procurou-se sempre, através da triangulação de dados, confirmar aspetos pragmáticos como datas, conceitos, procedimentos, referências e citações bibliográficas, entre outros, para além da rigorosa e credível revisão científica e orientação metodológica da professora Doutora Sofia Viseu.

Os princípios de ordem ética foram devidamente acautelados nas diferentes fases da investigação, nomeadamente, a preocupação com a condução processual das entrevistas, a preservação do anonimato, a proteção de dados e o consentimento informado dos participantes no estudo. A Comissão de Ética apreciou favoravelmente o projeto desta investigação, destacando a salvaguarda e respeito pelos princípios e normas processuais de natureza ética, que declarou em plena concordância em relação ao estipulado na Carta Ética para Investigação em Educação, em vigor no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

CAPÍTULO III - APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Os dados resultantes do presente estudo, refletem as percepções dos diretores entrevistados, que serão apresentadas em três tópicos: um primeiro, mais abrangente e genérico, sobre o processo de transferência de competências no âmbito da municipalização da Educação; o segundo sobre o PAE e a especificidade dos CEFM e das suas próprias MR, aprofundando a questão das tarefas e funções transferidas para as Escolas e para os órgãos das autarquias; finalmente, um terceiro bloco temático que discorre sobre as competências transferidas e a atuação dos diretores escolares. Neste último, serão abordadas com maior detalhe, as mudanças na ação e no papel dos diretores, a emergência de um novo perfil de diretor, os efeitos das mudanças na ação dos diretores e na dinâmica das escolas, a percepção dos diretores sobre a reconfiguração do seu papel na Escola, a percepção dos diretores sobre o seu (re)posicionamento em relação ao sistema e à tutela e ainda, sobre as percepções quanto ao seu próprio perfil identitário (papel esperado(ideal) / papel percebido (real)).

O Processo de transferência de competências no âmbito da municipalização da educação

Relativamente ao processo de transferência de competências no âmbito da municipalização da educação, globalmente, os diretores entrevistados mostram concordância em relação ao processo de transferência de competências no âmbito da municipalização da educação, embora apontando constrangimentos neste processo e alguns requisitos essenciais para a sua implementação bem-sucedida. Mostraram também possuir um grau de conhecimento sobre estes processos nos seus municípios.

Todos os diretores entrevistados revelam conhecer o processo de transferência de competências no âmbito da municipalização da educação, realçando diversos aspetos, quer em relação ao histórico papel centralizador do Estado¹, quer em relação a aspetos concetuais do processo², por exemplo. Mostram também, conhecer relativamente bem o decurso evolutivo da descentralização de competências enquadrando-o num contexto geral de alteração dos modos de governo, da administração educativa, em geral, bem como, de recomposição do papel do “Estado Educador”³.

¹ “*nós temos tido um sistema, (...) historicamente muito centralizado. (...) tem a ver muito com a nossa dimensão. Nós somos um país relativamente pequeno e com a nossa história*”, E3, p:2

² “*utiliza as palavras deslocação ou desconcentração e não descentralização. Logo à partida os conceitos são diferentes.*”, E1, p:1

³ “*Eu acho que a necessidade de descentralização é necessidade, não só na educação. É a necessidade que há, de descentralizar. Quando a decisão parte de um poder, de uma tutela, que está longe de nós, habitualmente deixa muito a desejar.*”, E2, p:2

“*nós vamos vendo a partir de 2000 todo um caminhar de descentralizações progressivas.*”, E3,p:4
“*o Estado nunca abdicou do currículo, (...) do papel avaliativo, (...)da dimensão de regulação do próprio sistema. (...) E também tinha esse controlo total na colocação (...) na avaliação e no pagamento desses recursos e (...) os equipamentos até às instalações*”, E3, p:2

“as Câmaras começam a intervir. (...) a nível da formatação ou do desenho das Cartas Educativas, a fazer um planeamento, também das necessidades prospetivas”, E3, p:3

“começa a haver aí transferência de competências para as Câmaras, (...) conservação de edifícios; (...) contratação de pessoal não docente, (...) depois há o envolvimento (...) (n)as atividades de enriquecimento curricular, (...) assegurado pelas próprias Câmaras”, E3, p:3

A opinião geral dos diretores é favorável à descentralização de competências na área da educação⁴. Apesar de reconhecerem que foi um processo, por vezes desgastante e difícil, o balanço global é positivo⁵.

⁴ *“neste percurso há mais pontos a favor do que contra. Se me perguntassem se eu queria voltar ao anterior, a minha resposta era claramente não.”*, E2, p:2

⁵ *“à partida, ninguém concordava com municipalização dentro das escolas. Agora estamos (...) a começar a ver que tem vantagens”*, E2, p:7

Os diretores reconhecem o papel privilegiado dos “municípios, (...) pelo papel que têm desempenhado no fortalecimento da democracia”, assumindo que *“o poder local pode, de facto, desempenhar esse papel de uma forma muito mais competente. Muito mais rápida e muito menos burocrática, muito mais eficaz e até eficiente.”*, (E1, p:2), destacando os benefícios de uma gestão de proximidade e, admitindo, por isso a necessidade de descentralização de competências. No seu discurso, enumeram como exemplos de principais causas desta premência:

a) – a importância e eficácia de uma gestão de proximidade reclamada pelas características específicas regionais e desigualdades do nosso, apesar de tudo, pequeno, território, referindo que *“a tomada de decisão mais próxima dos cidadãos é sempre preferível à tomada de decisão igual para todos de uma forma centralizada.”*, (E1, p:2) e que *“A tutela, lá de Lisboa, a olhar lá do alto para as escolas... esta Escola (...), não tem nada a ver com uma escola do centro de Lisboa, (...) a decisão de proximidade tem muita vantagem, sim.”*, (E2, p:3).

b) – o reconhecimento pelo próprio Estado da sua inoperância e incapacidade de resposta, nomeadamente, às exigências da expansão do sistema de ensino e da diversificação novas de medidas educativas, destacando que *“mesmo o Estado central, percebe que, há questões para as quais, ele próprio, não tem apetência.”*, (E2, p:2); aos públicos e atores envolvidos, considerando que *“... com o 25 de Abril, dá-se, realmente, a grande massificação do processo educativo em Portugal, que abrange um conjunto populacional cada vez mais vasto...”*, (E3, p:2) bem como, ao consequente aumento das despesas, dando como exemplo, a *“intervenção nas escolas para o Parque Escolar. Foi uma loucura, foi um poço sem fundo. Equiparam-se (...) algumas escolas. Com esse dinheiro, nós tínhamos equipado as escolas todas, de uma forma muito mais ligada aos meios.”*, (E2, p:2).

c) – a necessidade de intensificar e diversificar os mecanismos de regulação e controlo, como resposta à alegada, crescente autonomia das Escolas (*“accountability”* da eficácia escolar) esclarecendo que, *“é esta expansão do sistema... e (...) também, do próprio controlo (...) o Estado nunca abdicou de um conjunto de grandes áreas de intervenção desde o seu papel de definidor das grandes áreas do conhecimento (...) até ao processo de regulação do próprio sistema, através de vários processos avaliativos (...) e, depois com o aumento, com certeza, da máquina burocrática de controlo”*, E3, p:2

Quanto ao processo de municipalização da educação, e no caso particular dos municípios, depreende-se que os diretores ocupam uma posição híbrida de conjugação entre duas lógicas: reconhecem, por um lado, potencial para o desenvolvimento de um projeto educativo local, com todas as mais-valias de uma gestão de proximidade, recordando que, antes *“cada um tinha o seu Projeto Educativo dentro de um concelho tão pequeno”*, considerando *“uma mais-valia enorme um Projeto Educativo pensado para o concelho, sem dúvida nenhuma.”*, (E2, p:13); e, por outro lado, admitem também que, este processo potencia, paralelamente, um rigoroso e “apertado” controlo do trabalho desenvolvido nas escolas, *“temos as Inspeções todos os dias a verificar coisas, sempre em cima de nós”*, (E1, p:9) e, conseqüentemente, novas exigências que obrigam a uma reconfiguração do papel dos diretores escolares reconhecendo que *“o perfil do diretor tem que ser muito forte e ter muita certeza (...) das atitudes que toma, e de que (...) está a ter uma... uma estratégia, está a lutar por objetivos que realmente são objetivos com apoio, dirigidos à comunidade”*, (E2, p:7).

Os diretores identificam alguns constrangimentos neste processo de municipalização da educação, nomeadamente, no que se refere ao sentimento de uma certa desconfiança no relacionamento hierárquico entre instâncias⁶ (poder central/poder local), ao risco de politização dos cargos⁷ e ao grau de desconhecimento acerca da realidade escolar e educativa no meio autárquico⁸.

⁶ *“Somos uma administração que, (...) desconfia por base, (...) das instâncias inferiores. O Ministério da Educação desconfia dos seus serviços regionais, os seus serviços regionais desconfiam dos diretores e (...) sentimos (...) que a administração não confia em nós, não nos valoriza (...) e isto, à partida, pode inquinar o processo de descentralização e de tomada decisão mais próxima dos cidadãos.”*, E1, p:2

⁷ *“o grande risco da descentralização é politização dos cargos. Isto é um risco tremendo. (...) porque isso depois joga com aquela situação (...) dos papéis(...), dos interesses, etc.”*, E3, p:13

“nós somos 11. (...) já tenho sentido, (...) em relação às Escolas do concelho, (...) pequenos sinais de preferência de projetos que vão para ali e não vão para acolá, de obras que se iniciam, (...) numa Escola e não se iniciam noutra”, E3, p:13

“este é um dos problemas da municipalização (a transparência nas contas de gerência Escola/autarquia) ”, E1, p:8

⁸ *“eu estava habituada a um entendimento absoluto com a autarquia anterior. (...) o executivo, tinha na área da educação uma professora. (...) Nas últimas autárquicas, mudou a cor política, mudou o executivo completamente, e... (passou a trabalhar-se com) pessoas que não sabiam como é que funcionava uma escola”*, E2, p:2

“quem não está na escola tem uma ideia completamente errada do que se passa”, E2, p:2

“aquilo que eu vejo na Assembleia Municipal é uma ignorância completa em relação à Educação. Completa.”, E2, p:6

“o tecido crítico aumentou potencialmente e aumentou potencialmente por uma massa que não está esclarecida relação a esta temática.”, E2, p:7

O requisito principal apontado, pelos diretores, como indispensável ao sucesso do processo de municipalização da educação em Portugal é a disponibilização, em tempo útil, dos meios financeiros para concretização desta medida política de descentralização de competências⁹ e ¹⁰

⁹ “(sou favorável) desde que seja acompanhado, naturalmente, das necessárias verbas que são imprescindíveis à garantia de que as coisas funcionam.(...) desde que haja meios. Do ponto de vista material, não se pode desconcentrar as coisas e empurrar as coisas para os municípios e depois não lhes dar os meios e ferramentas (...) porque aí estão a descapitalizar outros setores da vida dos cidadãos, o que não é aceitável.”, E1, p:2

¹⁰ “(a falta de transferências do ME) foi um dos constrangimentos grandes, (...) O dinheiro, aqui no orçamento da escola, não existe. Só o do POCH mas, o POCH até hoje não mandou um tostão. Isto significa 1 €, isto significa que nós temos estado a gerir os cursos CEF com a verba que é transferida pela autarquia.”, E2, p:12

O Programa Aproximar Educação (PAE) e a especificidade dos Contratos de Educação e Formação Municipal (CEFM) e das suas próprias Matrizes de Responsabilidades (MR)

Sobre o PAE os CFEM e as MR, o discurso dos diretores enfatiza as particularidades de cada um dos seus municípios e das suas Escolas, mantendo, no entanto, ideias e convicções concordantes em muitas das dimensões abordadas.

Todos os diretores demonstram conhecer detalhadamente o conteúdo dos CFEM e das MR¹¹, a sua amplitude territorial¹² e o princípio basilar de respeito pela identidade e especificidade de cada município¹³, no âmbito desta transferência contratualizada de competências.

¹¹ “Conheço. Claro que sim. Temos lidado com ele nos últimos anos.”, E1, p:3

¹² “estes 15 contratos...”, E3, p:4

¹³ “cada município arranjou a sua forma de operacionalização.(...) escolheu o seu caminho”, E2, p:4
“todos eles são diferenciados. Não há nenhum igual.”, E3, p:4

Conscientes das mais-valias e desafios¹⁴, os diretores, unanimemente apresentam uma opinião favorável sobre os princípios orientadores¹⁵, as expectativas positivas¹⁶ e os benefícios¹⁷ que o PAE e os CFEM trouxeram ou poderiam ter trazido, para os seus concelhos e Escolas.

¹⁴ “esta é uma mudança completa de mentalidades. Tem os seus prós e os seus contras.”, E2, p:10
“... se tem benefícios (...) se é melhor ou se é pior(...) como tudo na vida, (...) há sempre um equilíbrio entre o positivo e o negativo.”, E3, p:4

¹⁵ “O contrato, em si, estava bem pensado (...) Tinha metas e objetivos bem definidos que as escolas deveriam tentar cumprir (...) E isso era bom. Eu acho que isso era bom”, E1, p:3
“... reconheço-lhe valias no modo como estava desenhado”, E1, p:10

¹⁶ “o programa aproximar tinha uma nuance que eu achava interessante que era não se ficar apenas (...) pelas questões organizativas e de funcionamento (...)”, E1, p:3

¹⁷ “Envolvia os agrupamentos e as escolas na tomada de decisão e no encontrar, em conjunto com o município, soluções, por exemplo, para as questões do abandono escolar, para as questões do insucesso escolar.” E1, p:3
“...É muito mais fácil pegar-se no telefone, ou mails (...) É uma relação personalizada, (...) Não é uma relação que passa na descaraterização (...) na indiferenciação dos atores. (...) são relações institucionais (...) com conhecimento muito próximo”, E3, p:4

Quanto ao contributo das Escolas e dos diretores na construção dos CFEM, todos afirmam que o envolvimento e a participação foi total¹⁸, nomeadamente na definição das competências constantes da MR (anexo II do CFEM), tendo sido um processo altamente construído com as Escolas.

18 “(envolvimento) total. Total. Este contrato, este processo de descentralização foi muito discutido com as escolas. (...) com grande envolvimento das escolas. A matriz de responsabilidades foi construída por nós. (...) foi muito desenhada à nossa imagem.”, E1, p:3

“Nós participámos sempre com a Câmara Municipal. (...) na maior parte das reuniões que tiveram com a tutela, (...) nas reuniões locais, portanto todo o contrato foi detalhadamente discutido entre o agrupamento e a autarquia e, (...) com a tutela. (...) estivemos sempre na primeira linha da feitura desse contrato.”, E2, p:3

Os diretores salvaguardam alguns requisitos e condições que consideram essenciais para uma implementação e execução com sucesso dos CEFM nas suas Escolas e municípios, sobretudo, no que diz respeito, ao reforço da importância do conhecimento profundo da realidade escolar¹⁹, à necessidade de entendimento e acordo na tomada de decisões²⁰ que subentende um trabalho colaborativo que deverá ser desenvolvido num clima de confiança²¹.

19 “por sensibilidade também do antigo presidente da Câmara que era da área da psicologia e, portanto também tinha um grande proximidade e conhecimento do funcionamento das escolas...”, E1, p:3

20 “Trabalhámos sempre e, continuamos a trabalhar, em parceria”, E2, p:4

21 “nós temos que confiar e temos que trabalhar (...) em parceria, e temos que confiar e temos que transferir (...) É suposto que o Conselho Municipal seja um órgão regulador, com conhecimento de tudo o que se passa no terreno”, E2, p:13

Como principais constrangimentos neste processo de construção dos CEFM e das MR, os diretores destacam: a pouca ênfase dada às questões pedagógicas²² (que consideram ser a essência da Escola); a falta de acompanhamento, monitorização e avaliação ao longo do processo, consequência de um notório desinvestimento por parte da tutela²³; a falta e/ou atraso na transferência de verbas para as Escolas²⁴; o risco de politização dos cargos²⁵; e, uma vez mais, realçam a desinformação que resulta, por vezes, no desconhecimento e na falta seriedade no âmbito autárquico²⁶ para o tratamento das questões da Educação em geral e, da vida das Escolas, em particular.

22 “esta nova lei da descentralização, que vai muito para a questão da manutenção das escolas, do pessoal não docente, dos recursos materiais e menos para a questão pedagógica. (...) Passámos o tempo todo a discutir isso (as questões organizativas) e gastar energias a volta disso e o resto ficou esquecido.”, E1, p:3,4

23 “a comissão de acompanhamento de contrato reuniu várias vezes (...) até à queda do anterior governo, e quando este governo iniciou, esteve 2 anos sem reunir. Voltou a reunir agora. (...) houve (...) um desinvestimento claro, sem se perceber muito bem o que é que este governo queria relativamente àquilo. (...) não tivemos tempo nem, (...) espaço para depois fazer uma avaliação correta e isso foi mau.”, E1, p:4

24 “(a falta de transferências do ME) foi um dos constrangimentos grandes, (...) O dinheiro, aqui no orçamento da escola, não existe. Só o do POCH (...) mas, o POCH até hoje não mandou um tostão.”, E2, p:4 e p:12

25 “o perigo que eu vejo aqui é: se as lideranças não forem muito bem informadas e “caírem”... “aterrarem” nas escolas sem saberem o historial (...) muito brevemente (...) a escola pública é gerida (...) pelo poder autárquico.”, E2, p:6

26 “o Conselho Municipal, na maior parte dos casos, é composto por pessoas com ideologias políticas, (...) pessoas que estão lá porque foram obrigadas a estar e que não levam aquilo a sério.”, E2, p:12
“houve muito quem dissesse que (...) se colocava a ênfase na poupança e portanto, (...) toda a discussão prévia que se gerou em torno deste processo (...) pôs as pessoas contra o processo porque foi uma discussão mal conduzida”, E1, p:3

Assim, os diretores referem como exemplos de competências transferidas do ME para as Autarquias, a definição da Rede Escolar (antes era definida diretamente com as Escolas)²⁷, a distribuição e organização da colocação de alunos nas Escolas do concelho²⁸ e a disponibilização de verbas para a gestão financeira das Escolas²⁹. De competências transferidas do ME para as Escolas, referem como exemplos, aspetos gestionários da vida das Escolas, como a autorização para acumulação de funções por parte dos professores e a autorização para a realização de visitas de estudo ao estrangeiro³⁰. Entre a Escola e a Autarquia estabelece-se uma relação de parceria e trabalho colaborativo, na medida em que, tendo sido deslocadas para as Autarquias algumas tarefas e responsabilidades que antes eram da exclusiva competência das Escolas, aquelas não dispensam a sua auscultação atenta, em matérias que sabem ser do seu domínio e especificidade. São exemplos: a gestão do pessoal não docente³¹, a gestão administrativa e financeira, inclusive, a responsabilidade financeira sobre as despesas correntes³², a definição da Rede Escolar²⁷ (nem sempre), a gestão e a manutenção de edifícios e equipamentos³³.

²⁷ “A Rede Escolar concelhia, (...), é uma situação onde nós perdemos poder. (...), a oferta formativa para as Escolas era feita diretamente entre diretor e a DGEstE, com o delegado regional. Agora aqui perdemos essa capacidade. (...) quem vai negociar essa Rede é a Câmara. O representante da Educação da Câmara.”, E3, p:13

²⁸ “a colocação de alunos, (...) na rede escolar (...) era feito pelo Ministério Educação agora passou a ser pela Câmara numa situação de redistribuição, (...) com mais conhecimento de causa.” E3, p:6

²⁹ “O Orçamento de Estado, adjudicado no Anexo V, o anexo administrativo ligado à parte financeira do contrato vai diretamente para a Câmara.” E3, p:6
“nós escola deixamos de ter transferências do Ministério da Educação”, E2, p:4

³⁰ “autorizar acumulação de funções por parte dos professores, (...) está escrito, no contrato (...) eu posso autorizar uma visita de estudo ao estrangeiro, não é... pronto, cumprindo lá aquelas coisas que a lei diz” E1, p:4 e 7

³¹ “Contratação de pessoal, a mesma coisa, não depende de mim. (...) os concursos que são abertos para contratação de pessoal, o Agrupamento nem sequer está representado no júri. Portanto, não depende absolutamente nada, nada, de nada de nós.”, E2, p:16
“na situação administrativa e na contratação e também na avaliação... foi tudo transferido (...) nós avaliamos (...) internamente mas, depois, está sujeito, (...) a uma avaliação do pessoal não docente global do município. Ou seja, as quotas de progressão (...) não são quotas específicas da escola, que eram até aí, elas passam a ser de um universo maior e de outra dimensão.”, E3, p:5

³² “para o material desgaste comum, despesas correntes, nós preenchemos uma relação de necessidades (...) o processo é todo feito aqui e enviado à Câmara. (...) é a Câmara que nos transfere as verbas. (...) sou eu que tenho que dizer à autarquia as minhas necessidades, transmi-las e depois justifica-las”, E2, p:4 e 6

³³ “Estava previsto no contrato que a Câmara (...) e os Agrupamentos harmonizam dentro do seu espaço e dentro de determinada balizas, (...) a rede escolar”, E1, p:4

³⁴ “no que diz respeito (...) aos edifícios, aos equipamentos do primeiro ciclo (...) nessa área dos equipamentos há uma envolvimento total” – E2, p:5

Neste processo de deslocação de tarefas e responsabilidades, os diretores também sentiram algumas dificuldades nomeadamente, a intensificação dos mecanismos de controlo por parte da tutela e, também da Câmara Municipal, perante um eventual ganho de autonomia dado às Escolas pelos próprios Contratos³⁵, algumas contrariedades na operacionalização de alguns procedimentos administrativo-financeiros³⁶, a falta de coordenação e alguma transparência no processo de

permuta de informação³⁷, os jogos de influência e poder que se desenham numa lógica de interesses políticos locais³⁸, bem como, alguns desacordos com a autarquia, relativamente a assuntos mais sensíveis como a definição da Rede Escolar³⁹.

³⁵ “a DGAE quando se apercebeu que nós tínhamos essa competência, (autorizar a acumulação de funções) obrigou-nos a inserir numa plataforma qualquer, como todas as escolas fazem. Eu resisti até poder, porque aquilo era uma coisa nossa, e obrigavam-nos a fazer daquela forma. (...) mais uma vez se nota, (...) a vontade de centralizar, de controlar, de não dar espaço aos diretores para exercer a sua autonomia (...) Estava previsto no contrato que a Câmara (...) e os Agrupamentos harmonizam dentro do seu espaço e dentro de determinada balizas, (...) a rede escolar, a DGEstE nunca nos deu autonomia para isso (...) a atribuição da rede continua a fazer-se exatamente da mesma forma como se fazia antes.”, E1, p:4

³⁶ “nem a Câmara Municipal tinha técnicos especializados para (...) desempenhar determinadas tarefas (...) mapas de refeições, (...) processamentos de subsídios, alimentação, etc, (...) que é um trabalho muito específico.”, E2, p:4

³⁷ “Eu não tenho acesso a isso. (plataforma onde são lançadas as verbas transferidas e gastas) Tenho que fazer fé naquilo que me dizem. Enquanto a autarquia, anteriormente, me punha ao corrente de tudo... esta, inicialmente, não punha. (...) Neste momento, (...) já criaram aqui a confiança para me pôr ao corrente, porque há sempre aquela ideia também: “a escola quer nos atacar” e, da parte dos professores também há a ideia “a Câmara quer nos tramar”, E2, p:8

“Mas, há nesta relação (...) alguma situação de desconfiança. (...) o próprio Estado, o próprio Ministério, também está a fazer um processo de aprendizagem de perceber qual é (...) é o papel de regulação que desempenha em toda esta alteração paradigma.”, E3, p:6

³⁸ “E depois há (...) os pequenos poderes das várias estruturas intermédias do poder central. (...) E o mesmo acontece nas Câmaras.”, E3, p:6

“nós somos 11. (...) já tenho sentido, (...) em relação às Escolas do concelho, (...) pequenos sinais de preferência de projetos que vão para ali e não vão para acolá, de obras que se iniciam, (...) numa Escola e não se iniciam noutra” E3, p:13

³⁹ “na Rede deste ano tive um conflito, (com a Câmara) porque nem consultada fui. (...) Fomos informados por um e-mail e eu não gostei, porque acho que é uma prepotência.”, E3, p:13

As competências transferidas e o modo de atuação dos diretores

Relativamente às competências transferidas e à atuação dos diretores escolares, os entrevistados reconhecem como imperativas algumas mudanças na sua ação, inclusive, a necessidade de emergência de um novo perfil de diretor, de modo a responder aos efeitos deste processo na dinâmica das suas Escolas. Referem também interessantes pontos de vista sobre a forma como percecionam a necessidade de reconfiguração do seu papel e quanto ao traçado do seu próprio perfil identitário.

Face às alterações introduzidas pelo CEFM e, mais recentemente, pelo Decreto-Lei nº 21/2019 de 30 de janeiro, e de modo a evidenciar as mudanças na ação e no seu papel, foi solicitado aos diretores que realizassem o exercício reflexivo de enquadramento do seu desempenho nas “tipologias de diretores” definidas por Barroso (2015): a)- um papel burocrata, estatal e administrativo – “como representante do estado (...) executante e vigilante do cumprimento das normas”; b) - um papel corporativo, profissional e pedagógico; “um *primus inter pares*”, que representa os interesses pedagógicos e profissionais dos professores; c) - um papel gerencialista “preocupado com a administração dos recursos (e em) garantir a eficiência e eficácia dos resultados”; d) - um papel político-social – “como um negociador mediador entre lógicas de interesses” (2015, p:162).

Sendo que, os exemplos são variados, destacam-se algumas conclusões unânimes: nenhum dos diretores reconhece a sua ação enquadrada numa única tipologia, mas sim, num *mix* de múltiplos papéis⁴⁰; todos reconhecem que o processo da municipalização da educação, de um modo mais geral, e os CEFM em particular, determinaram um reforço da importância dos papéis gerencialista⁴¹ e político-social dos diretores⁴², ao mesmo tempo que se afastam do papel de *primus inter-pares*⁴³; o papel burocrata, estatal e administrativo foi acomodado e focado na dinâmica de relação com os órgãos autárquicos⁴⁴.

⁴⁰ “Há. Há claramente. (uma mistura de papéis) (...) o meu papel é tudo isso que está aí.”, E1, p:5

⁴¹ “nós vamos ter que ter um papel de “gestor de uma empresa””, E2, p:5

⁴² “político-social, eu acho que sim. Acho que foi muito reforçado aqui. Tem que haver uma liderança muito forte.”, E2, p:6

“político-social (...) É muito importante. (...) a nossa intervenção é uma intervenção política a todos os momentos(...) é uma função muito importante. E é um papel que eu assumo (...) o papel de diretor assenta muito nessa vertente. (...) nós não estamos em comunidades educativas, estamos é em confederações de interesses”, E3, p:8

⁴³ “Corporativo, profissional e pedagógico... pois... devia ser.”, E1, p:6

“o *primus inter-pares* (...) eu não me reconheço. (...) é o que eu estou mais afastada. (...)”, E3, p:7

⁴⁴ “eu tenho que provar... demonstrar aos meus “patrocinadores”, que é a Câmara Municipal, as despesas que necessito. E não só. Eu tenho que provar que isso é essencial.”, E2, p:5

Os diretores referem que assumem, de forma dissolvida e combinada, o papel burocrata, estatal e administrativo, com o de gerencialista, sobretudo quando: descrevem a azáfama de tarefas do seu quotidiano⁴⁵, justificam o reforço da importância do papel de mediador político-social local e, até, ao nível central⁴⁶ e, explicam o seu afastamento do papel de *primus inter pares*⁴⁷

⁴⁵ “sou atropelado todos os dias por formação, por seminários, por controlo, por encontros (...) “afogado” em papéis todos os dias, a responder a plataformas, a preencher papeis, a despachar coisas.”, E1, p:5

“respondemos e temos de preencher um conjunto de plataformas que vão desde as refeições, até aos professores, à colocação professores, à avaliação de professores, à reposição de professores, (...) aí, represento o Estado. Sou um elemento do Estado.”, E3, p:7

⁴⁶ “quando me disseram “vai haver uma redução do número de turmas”, eu fui logo falar com quem... no central. (...) E isso é a chamada, tal micropolítica gestão dos interesses. (...) nós vivemos em rede, e perceber, de facto, quais são os contactos que nós temos estabelecidos para levar ou para potenciar algumas das decisões que nós achamos que são as mais favoráveis ao nosso Agrupamento.”, E3, p:19

“ Com a Câmara, com as outras escolas, com os pais, (...) é o papel realmente, de gerir os interesses instituídos. (...) Gerir os interesses e perceber “se for para ali e o resultado é esse, se for para acolá é ali” (...) tentar perceber (...) o melhor em termos de Escola para esta escola e para esta comunidade.”, E3, p:8

⁴⁷ “às vezes o tempo não dá... e o ambiente não dá... (para estar com as pessoas)”, E1, p:5

“ Eu penso que (...) eu não estou aqui a representar os interesses pedagógicos e profissionais dos professores. Isso são os Sindicatos que têm essa função (...) o foco (...) é exclusivamente os alunos. É para isso que a escola existe e é por isso que nós temos que trabalhar.”, E3, p:7

Na assunção destes papéis, os diretores evidenciam dificuldades, sobretudo, ao nível do exercício da liderança⁴⁸, agravadas com a dispersão geográfica de alguns Agrupamentos, quanto ao

excessivo peso das questões burocráticas e administrativas no seu dia-a-dia⁴⁹ e também, ao nível da dependência financeira da Autarquia⁵⁰.

⁴⁸ “o meu papel (...) infelizmente (...) seja menos liderar e mais gerir, (...) Se alguma coisa aí, (...) perde... é talvez essa parte da liderança, (...) tenho um agrupamento grande e disperso (...) tenho 270 professores dispersos por mais de metade do concelho (...), eu ando a correr de um lado para o outro a “apagar fogos” e não tenho tempo para pensar a escola, para pensar estrategicamente as coisas e, sobretudo para estar com as pessoas”, E1, p:5

⁴⁹ “(assumir o papel de burocrata, estatal e administrativo) continua a ter um peso, (...) nas minhas ocupações diárias, bastante significativo.”, E3, p:7

⁵⁰ “se, a autarquia me disser “não, não temos dinheiro”, não me resta muito para fazer.”, E2, p:5

Face às mudanças introduzidas no modo de funcionamento das Escolas, a opinião dos diretores converge na necessidade de ajustar as suas ações de coordenação a um novo modelo de gestão escolar⁵¹, e consideram, inclusive, a emergência de um novo perfil de diretor⁵², fortalecido por uma liderança influente, informada, cada vez mais afirmativa e próxima da comunidade.

⁵¹ “ou nós nos sentamos no nosso gabinete, fechamos a porta à chave e fazemos uma gestão como fazia a tutela connosco, (...) ou perdemos “entre aspas”, ganhamos muito tempo, (...) para fazer uma gestão de proximidade. (...) se eu não sair daqui eu também não tenho contacto com os professores, com os alunos, com os pais que estão fora. (...) esta foi, para mim, a maior mudança de perfil. (...) a mudança básica de perfil aqui, é no tipo de liderança. Lideranças muito mais fortes, lideranças muito mais informadas.”, E2, p:6
“(com a municipalização da educação) “o papel diretor é bem mais difícil, sem dúvida nenhuma.”, E2, p:7

⁵² “um órgão como o diretor precisa muito de lideranças intermédias fortes, (...) e que se assumam enquanto tal. Para que, (...) ele possa (...) delegar.”, E1, p:6
“os novos diretores terão que estar bem conscientes desta situação, terão que ter uma bagagem muito grande, uma liderança muito reconhecida, acima de tudo”, E2, p:6

Interessante o facto de identificarem clara e, unanimemente, demarcando temporalmente, a mudança específica nas políticas públicas que motivou quer estes ajustes, quer os primeiros passos o âmbito da municipalização da educação: a constituição de Agrupamento de Escolas⁵³.

⁵³ “o perfil do diretor penso que teve de ser completamente alterado quando se começou a agrupar.”, E2, p:6
“consigo identificar o momento a partir do qual isso aconteceu. Com as agregações. (...) mega-agrupamentos”, E1, p:6
“começa a haver aí (com os Agrupamentos) transferência de competências para as Câmaras, (...) conservação de edifícios; (...) contratação de pessoal não docente, (...) depois há o envolvimento (...) (n)as atividades de enriquecimento curricular, (...) assegurado pelas próprias Câmaras...”, E3, p:3
“a partir de 2000, quando se dá os primeiros Agrupamentos “... nós vamos vendo (...) todo um caminhar de descentralizações progressivas.”, E3, p:3 e 4

Este processo essencial de configuração de um novo perfil de diretor, fica comprometido, na opinião dos diretores, por constrangimentos de natureza conjuntural, como sejam a excessiva concentração de responsabilidades e aumento das exigências sobre a figura do diretor, associado à ausência de estruturas intermédias da sua confiança e de apoio ao seu trabalho (lideranças intermédias)⁵⁴, e a dificuldade para gerir, coordenar e liderar Agrupamentos geograficamente dispersos⁵⁵, por exemplo.

⁵⁴ “muitas vezes (...) sentimo-nos muito sozinhos. (...) É muita responsabilidade centrada em nós e pouca capacidade de descentralizar, de delegar em estruturas intermédias. (...) tenho isso, (...) na minha equipa, (...) mais restrita, (lideranças fortes) mas depois nas minhas lideranças pedagógicas eu não sinto isso.”, E1, p:6
“logicamente que, hoje, um gestor de empresas tem outro tipo de assessorias que é um diretor de uma escola não tem.”, E3, p:7

“a partir desse momento, (dos mega-agrupamentos) isto tornou-se muito mais complicado. (...) eu não tenho uma liderança intermédia que assuma uma decisão como sua, (...) a partir desse momento é muito difícil de levar as pessoas a fazer”, E1, p:6

⁵⁵ “a gestão é absolutamente diferente, porque eu estou a gerir “sucursais”, (...) Está tudo longe.”, E2, p:6

Estas mudanças tiveram efeitos na ação dos diretores e a dinâmica das escolas passou a depender da relação que se estabelece com a Autarquia, nomeadamente, através da integração e do papel mais ou menos ativo dos diretores nos Conselhos Municipais de Educação, da sua capacidade de liderança e da sua dinâmica de intervenção na comunidade⁵⁶.

⁵⁶ “se eu permitir que agentes exteriores à Escola venham gerir a escola por mim, isso não é só com a municipalização. É com tudo. As Associações de Pais passam a gerir, o Conselho Geral passa a gerir (...) depende muito do diretor e do seu perfil.”, E2, p:10

Em virtude das diferenças de interação Escola-Autarquia, a opinião dos diretores entrevistados difere relativamente à questão do ganho ou perda de autonomia⁵⁷, dependendo das áreas em questão, no entanto, todos valorizam o facto, desta autonomia continuar firmada pedagogicamente nas Escolas, ressaltando que o processo de municipalização da educação não só, não veio alterar isso⁵⁸, como veio reforçar⁵⁹ a autonomia pedagógica das Escolas.

⁵⁷ “ Eu nunca tive esse problema da falta de autonomia. (...) também não senti mais autonomia por causa da descentralização”, E1, p:7

“se me disser “perdeu autonomia”, talvez. Claro que sim. Claro que sim.” (na sequência da necessidade de dar justificações acrescidas à autarquia), E2, p:6

“acho que não tenha menos nem mais. (...) nunca deixei de fazer aquilo que tinha de fazer, dentro daquilo que eu considero correto.”, E3, p:9

⁵⁸ “eu sempre tive autonomia para intervir junto das famílias, (...) dos alunos, melhorar as aprendizagens tentar chegar a todos, não deixar ninguém para trás. (...) Eu sempre geri o currículo no limite daquilo que é que eu acho que era legal. (...) daquilo que é a essência da escola, que é ensinar e aprender, nunca senti muita falta de autonomia.”, E1, p:7

“agora no Projeto da Flexibilidade, (...) As Escolas, umas quiseram outras não quiseram. (...) as Escolas tiveram autonomia de querer. E não há interferência da Câmara a dizer “agora não vais””, E3, p:9

⁵⁹ “(a Câmara) tem dado às Escolas, aquelas que abraçam esse projeto, um conjunto de financiamentos extra e autonomia nesses financiamentos extra para poderem melhorar as suas práticas pedagógicas e aderir a outro tipo de projetos”, E3, p:16

O aumento das exigências sobre a figura do diretor, é outro efeito destas mudanças no âmbito da constituição de Agrupamentos de Escolas e, posteriormente, da municipalização da educação, em Portugal. Segundo os entrevistados, as expectativas criadas em torno da figura do diretor escolar, correspondem e enfatizam as exigências de uma gestão cada vez mais de cariz neoliberal, ao nível da sua maior responsabilização individual⁶⁰, da crescente modernização do próprio sistema educativo⁶¹ e da reclamação de melhor qualidade de educação e de maiores níveis de sucesso escolar⁶².

60 “carga de responsabilidades, que foi sempre aumentando, aumentando, aumentando, aumentando,(...) sem se criar um necessário suporte à função do diretor. A responsabilidade é muita hoje.”, E1, p:9

“ (na) lógica da prestação de contas e da necessidade do próprio poder central ter necessidade de ter responsáveis, por isso é que está lá o diretor sempre.”, E3, p:10

61 “ A maior exigência é, (...) nós termos que estar muito atualizados. (...) uma atualização permanente. (...) nós, neste momento, estamos noutra mundo, que é o mundo digital”, E3, p:10

62 “ aqui os interesses fundamentais em termos pedagógicos (...) têm o foco (...) exclusivamente os alunos. É para isso que a escola existe e é por isso que nós temos que trabalhar. Para que, de facto, os alunos deste território, da escola, deste território mas concretamente desta da escola, tenham um melhor ensino, ou a melhor aprendizagem que nós tivermos nas nossas capacidades”, E3, p:7

Segundo os entrevistados, o processo da municipalização da educação veio contribuir para aliviar a carga burocrática do trabalho nas Escolas⁶³, mas, em contra corrente, a tutela amplificou o trabalho burocrático associado às plataformas eletrónicas⁶⁴, uma verdadeira “dor de cabeça” unanimemente salientada.

63 “a Câmara (...) chamou a si, (...) a realização de determinado tipo de procedimentos de contratação pública (que nos veio) aliviar, da parte burocrática”, E1, p:10

“burocraticamente nós fomos aliviados, porque eu tinha, por exemplo, uma Inspeção financeira que me caía aqui na escola, que estava cá quase um mês (...) uma Inspeção numa escola é um pesadelo.”, E2, p:15

64 “a burocracia disto tudo não está na municipalização, está nas plataformas constantes do Ministério Educação”, E2, p:6

“Envia-se uma série de plataformas e a gente preenche. (...) a maior exigência, (...) está muito nesta catadupa (...) no que diz respeito à DGAE, (...) nós estamos a preencher várias plataformas onde (...) temos de confirmar (...) 5 e 6 vezes os mesmos dados.(...) Eu tenho duas pessoas na direção que, neste momento, 50% da sua atividade é a preencher plataformas do Ministério Educação. Isto não é municipalização da Educação.”, E3, p:9 e10

O crescente grau de exigência tem pressionado a atuação dos diretores nas Escolas e tem-se revelado cansativo e desanimante⁶⁵. Também há o reconhecimento de que é imprescindível haver formação especializada para fazer face ao exigente desempenho do cargo de diretor escolar⁶⁶ e que a imposição de prestação de contas foi ampliada ao nível autárquico⁶⁷. Mesmo assim, o perfil individual faz divergir o grau de concordância dos diretores, em relação a este aumento de expectativas e exigências, havendo mesmo quem se sinta perfeitamente acomodado neste modelo de gestão, centrado no diretor como órgão unipessoal⁶⁸.

65 “A maior parte dos diretores que pela primeira vez assumiram cargos de direção, não aceitaram a recondução ou demitiram-se no primeiro ano e isto é sintomático (...), da exigência a nível de liderança e de relação humana.”, E2, p:6

“ Há, se calhar, um maior desgaste físico.”, E3, p:10

66 “Através da proposta de um projeto intervenção (...) há uma série de exigências, hoje, já na lei, (...) a questão da formação que é determinante (...) não basta ser professor e candidatar-se e “agora a gente vai ser diretor”. Não é nada disso. (...) há necessidade de uma formação.”, E3, p:9

67 “enquanto anteriormente o diretor (...) tinha que dar justificações aos órgãos administrativos, (...) Conselho Pedagógico e o Conselho Geral, (...) Agora, para além destes órgãos tem a autarquia.”, E2, p:6

68 “ (relativamente às) Exigências ao nível da responsabilização do diretor como órgão unipessoal. (...) eu concordo com ela. Eu concordo. (...) É um modelo confortável”, E3 p:10

Os diretores também assinalam importantes mudanças que, efetivamente, ocorreram na gestão escolar e que eram, precisamente, visadas no processo de descentralização de competências,

designadamente, a redução dos custos⁶⁹, uma maior eficiência dos recursos e eficácia dos serviços⁷⁰, bem como, uma desburocratização dos serviços e tarefas nas Escolas⁷¹.

⁶⁹ *“pelo aumento da escala, poder-se-iam conseguir ganhos de produtividade. (...) nas fotocopiadoras, no papel, nos produtos limpeza, na empresa de limpeza (...) conseguimos rentabilizar muito do ponto de vista financeiro. Aliás, o contrato tinha metas de poupança(...) nós ultrapassámos sempre (...) conseguimos sempre atingir esses objetivos.”*, E1, p:9

“ Nós fazemos, agora, com verbas mais reduzidas, o que não conseguíamos fazer anteriormente. E é olhar para a manutenção das Escolas. As escolas que dependem do Orçamento de Estado estão todas a cair.”, E2, p:8

“nós temos uma economia de custos. Claro que, há uma evidente redução de custos”, E3, p:11

⁷⁰ *“(todas as Escolas estão) neste momento, a sofrer obras de requalificação. Esta já sofreu. A secundária é uma herança completamente “podre”. Não imagina o que é necessário para fazer manutenção daquela escola. (...) se eu estivesse dependente de verbas da tutela, elas não chegavam (...) aquisição de produtos (...) para o refeitório: eu tinha dois funcionários só para fazer isso. Neste momento, não tenho que me preocupar com nada disso”*, E2, p:9

“nós sem este tipo de coisas não tínhamos determinado tipo de recursos humanos, com uma assistente social, por exemplo.”, E1, p:16

⁷¹ *“os procedimentos que nós, localmente, conseguimos criar na relação com a Câmara, (...) de nos facilitar muito esse trabalho burocrático (...) em vez de estamos a fazer cada um seu procedimento, por exemplo, para o buffet, ou para os refeitórios ou para outra coisa qualquer... o facto de ser a Câmara a centralizar esse tipo de procedimentos, isso foi muito bom para nós. Para além de rentabilizar, financeiramente, aliviou-nos muita carga burocrática.”*, E1, p:9

Ainda sobre as mudanças na gestão escolar e que, idealmente trariam maior disponibilidade de tempo para se dedicarem às questões pedagógicas, os diretores referem, com alguma desilusão, que, na realidade, continuam sem tempo para *pensar* a Escola⁷², e até mesmo, para exercer uma liderança mais pedagógica⁷³, identificando claramente o momento em que isso aconteceu^{73A}.

⁷² *“Tenho muito pouco. Continua tudo igual. Aí não mudou nada. É tudo feito (...) noite fora e ao fim de semana e fora do dia-a-dia, porque no dia-a-dia nós não temos hipótese nenhuma (...) libertámos algum tempo, com essa parte burocrática, (...) Mas (...) tempo para a parte pedagógica, não. (...) Porque não vieram essas, vieram outras (tarefas)”*, E1, p:9 e 10

⁷³ *“a parte da liderança (...) do estar com as pessoas, do me dedicar mais às questões pedagógicas, (...) estejam cada vez mais descuradas, pela realidade em que vivemos.”*, E1, p:5

^{73A} *“ Não tem nada a ver com a municipalização. (...) Nós deixámos de ter tempo para gestão pedagógica, a partir do momento em que agrupámos.”*, E2, p:9

“há pouco tempo para pensar o trabalho. Mas, isso já existia, (...) Não é por aí que, há menos ou mais tempo...”, E3, p:11

Assim, relacionando as novas medidas implementadas nas Escolas, com um ganho de tempo para realmente *pensar* estrategicamente a Escola, o balanço final feito pelos entrevistados não é muito favorável à ação pedagógica dos diretores⁷⁴.

⁷⁴ *“o objetivo (...) é que, o diretor deixe de se preocupar com a parte financeira e passe a preocupar-se com a parte pedagógica, que é realmente aquela com que se deve preocupar. Teoricamente é assim, mas na prática... (continuam sem tempo para as questões pedagógicas)”*, E2, p:5

É importante ressaltar que os diretores não consideram ter havido, como efeito destas novas medidas, um esvaziamento da valorização do seu trabalho, pelo contrário, sentem o reconhecimento de toda a comunidade no desempenho deste cargo⁷⁵, excetuando as questões ligadas ao gerencialismo burocrático transferido com a descentralização⁷⁶.

⁷⁵ “senti o meu trabalho(...) e a minha função dignificada. Porque nós fomos chamados a opinar e a decidir sobre várias coisas (...) nunca senti que o papel do diretor tivesse sido, de algum modo, diminuído porque a Câmara tentou controlar, (...) não, de modo nenhum.” E1, p:11

“O melhor reconhecimento que eu tenho tido, é ver as crianças (...) os jovens passarem aqui por esta escola felizes (...) a Escola tem 30 anos e (...) temos muitos alunos de segunda geração, (...) é o reconhecimento de que esta Escola lhes deu alguma coisa. Para além dos conteúdos programáticos. (...) o que é importante é esta situação de pertença, de segurança, de identificação (...) porque existe o reconhecimento público do trabalho desenvolvido.”, E3, p:12

⁷⁶ “Se nós considerarmos o diretor, um gestor empresarial, então aí houve um esvaziamento grande. Se nós consideramos o diretor um gestor pedagógico, não.”, E2, p:10

De um modo geral, neste processo de transferência de competências, os diretores estão convictos de que não perderam poder decisório para a Autarquia⁷⁷, sobretudo na área da gestão pedagógica da Escola⁷⁸, salvo as exceções de caráter mais organizacional como a gestão financeira e a definição da rede de oferta escolar⁷⁹, já anteriormente referidas.

⁷⁷ “o poder decisional de um determinado território, no campo educativo, está próximo (...) dos atores sobre o qual estão a decidir. (...) não há nada de decisões que eu não tivesse tomado antes, que não tome agora. Provavelmente, os interlocutores é que podem ser diferentes.”, E3, p:4 e 7

⁷⁸ “Depende da área de decisão. Se for decisão pedagógica, eu só tenho que lutar pela minha autonomia. (...) na parte pedagógica eu sou responsável por isto tudo.”, E2, p: 10 e 11

⁷⁹ “a Rede dos cursos profissionais é discutida em redes amplas em que os diretores não estão. Aqui somos meros executantes. Embora, nós possamos ser consultados.” E3, p:13

De entre os quatro graus de responsabilidades que a MR descreve (1-“responsável pela execução”, 2-“autoridade para aprovar”, 3-“informado sobre a execução” e 4-“precisa de ser consultado”), os diretores identificam e justificam áreas diferentes como sendo as de concentração de maior poder decisório. Enquanto uns consideram estar claramente concentrado maior poder decisório no item “responsável pela execução” ou no item “autoridade para aprovar”⁸⁰, também há quem considere os dois itens em simultâneo⁸¹.

⁸⁰ “responsável pela execução. Claramente, (...) porque esse tipo de responsabilidade mobiliza, um conjunto (...) de ações, (...) que nos dão outra capacidade de intervenção”, E1, p:11

“... acho que é a “autoridade para aprovar” (...) “responsável pela execução”, é um mero executor.”, E3, p:14

⁸¹ “quem está identificado como “responsável pela execução” e como com “autoridade a aprovar”, tem maior poder decisório”, E2, p:10

Destacam a importância da colaboração entre a Escola e a Autarquia no exercício do poder decisório⁸², identificando riscos⁸³ e salientando que este não é praticado isoladamente dos restantes graus de responsabilidade relativos à constante necessidade de consulta e transmissão de informação.

⁸² “não são estanques porque (...) nenhuma dessas áreas (domínios de intervenção dos CEFM) eu posso dizer, é da minha inteira responsabilidade. Tem que haver um trabalho de parceria (...) Eu não estou a ver um diretor de costas voltadas para a autarquia, uma autarquia de costas voltadas para o diretor.”, E2, p:12

⁸³ “se não houver (...) articulação e (...)cooperação entre as Câmaras e a Escolas, nós podemos ser meramente executores. (...) E é um risco grave, (...) eu acho que há sempre, politização da situação.”, E3, p:14

O grau de autonomia das Escolas é tanto mais relevante quanto mais concentrado for o poder de decisão nas Escolas e, por inerência, no diretor⁸⁴, depreende-se do seu discurso.

⁸⁴ *“eu gostaria muito de não ter exames, (...) Eu nem concordo. (...) Essa autonomia eu não tenho (eu não decido isso). Agora, autonomia para eu, para nós aqui na Escola decidirmos isto ou aquilo, nas coisas do tal gerencialismo, ou das opções politico-pedagógicas que a Escola quer tomar, nós temos toda a autonomia”, E3, p:9*

De todos os domínios de intervenção dos CEFM, aqueles que os diretores destacam como sendo eles próprios, ou outros órgãos da Escola, “responsável pela execução” e/ou tendo “autoridade para aprovar” (são os que concentram, na sua opinião, o mais poder decisório) são os referentes ao planeamento estratégico⁸⁵, ao desenvolvimento de especificidades do currículo (mas não em todos os concelhos)⁸⁶, à avaliação e organização pedagógica⁸⁷ e à gestão do espaço e do tempo dos estabelecimentos escolares⁸⁸.

⁸⁵ *“planeamento estratégico é da responsabilidade do diretor, (embora) seja regulado.” E2, p:11*

⁸⁶ *“esta descentralização através (...) do Projeto de Flexibilização Curricular é uma interação entre (...) Escola e o Ministério, (...) a Câmara não... não tem capacidade decisória”, E3, p:4*
“desenvolvimento do currículo é uma decisão que não é do diretor. É uma proposta do diretor mas, mais uma vez, tem o Conselho Pedagógico, tem o Conselho Geral e agora, passa a ter também o Conselho Municipal.”, E2, p:12

⁸⁷ *“a parte pedagógica, (...) a área, a dimensão determinante da Escola, é uma área que não foi transferida.”, E3, p:6*
“ Organização pedagógica. (...) planeamento estratégico (...) tudo o que é documentos estratégicos do Agrupamento é connosco, embora tenham que passar no Conselho Geral.”, E2, p:11

⁸⁸ *“Tempo e espaço... (...) É connosco, embora, mais uma vez, é regulado. (...) tem que ser o Conselho Pedagógico, tem que ser aprovado em Conselho Geral e Municipal.”, E2, p:12*

Os diretores, mais nuns concelhos do que noutros, partilham o poder decisório com a Autarquia (consultando-se e informando-se mutuamente sobre as tomadas de decisão)⁸⁹, relativamente aos domínios da relação Escola/Comunidade⁹⁰, da gestão de recursos humanos, no caso particular do pessoal não docente⁹¹, da organização administrativa⁹² e da gestão de recursos materiais e orçamentais⁹³, por exemplo.

⁸⁹ *“há possibilidade de, através na Conselhos Municipais de Educação e toda a situação negocial que, normalmente levam às decisões, as Escolas, através do diretor, poderem participar e dar a sua opinião em termos de definições políticas de algumas áreas”, E3, p:4*
“há aqui (...) muitas competências que se cruzam e que, embora seja responsabilidade do diretor, não dependem só do direto”, E2, p:8

⁹⁰ *“Relação escola-comunidade, é um misto. É partilhado.”, E2, p:12*

⁹¹ *“A competência para instaurar processos disciplinares (ao pessoal não docente) é minha mas, a competência para aplicar penas a partir de um certo grau, é do senhor presidente da Câmara.”, E2, p:16*
“o pessoal não docente é-nos adjudicado e nós é que gerimos o pessoal como entendemos.”, E3, p:14

⁹² *“a organização administrativa teve acomodações, face a esta nova orgânica, nomeadamente da parte financeira (...) é a parte que mais foi alterada, ou foi transferida.”, E3, p:14*

⁹³ *“Por exemplo (...) Nós temos graves problemas para a questão dos espaços para a Educação Física. A Câmara tem assegurado com a cedência das piscinas municipais e pagando o aluguer do GICA.”, E1, p:13*
“ Materiais (...) não temos a ver com isto mas, somos nós que os indicamos. Orçamentais, (...) a gestão não é nossa.” E2, p:12

Para além da responsabilidade na definição das grandes linhas orientadoras dos currículos⁹⁴, os diretores referem que se mantem centralizado na tutela, o poder decisional relativamente aos domínios das políticas de avaliação institucional⁹⁵ e da gestão de recursos humanos relativamente à colocação de professores⁹⁶, por exemplo.

⁹⁴ “o Estado, (...) não abdica do currículo, (...) E aí também a Câmara não entra.”, E3, p:4

⁹⁵ “Tem que ser pela equipa de avaliação interna e depois pela Avaliação Externa das Escolas”, E2, p:12
“Políticos de avaliação institucional, (...) aí, (...) não somos avaliados só pela Inspeção Geral de Educação mas, também, (...) pela Câmara. Em diversíssimas situações”, E3, p:13

⁹⁶ “gestão de recursos de professores, (...) o concursal, é sempre exterior, (...) É sempre do poder central.”, E3, p:14

Segundo os diretores, não foi transferido, em exclusividade o poder decisório para a Autarquia, em nenhum domínio de intervenção do CEFM.

Os diretores sentem que, este caminho de construção de um projeto educativo local tem consolidado os processos democráticos nas Escolas, na medida em que tem sido muito participado⁹⁷, tem estimulado o espírito de colaboração entre instâncias ao nível concelhio na superação de dificuldades e problemas comuns⁹⁸ e tem contribuído para o fortalecimento dos processos participativos dentro das próprias Escolas⁹⁹.

⁹⁷ “o trabalho que levou à elaboração de um Projeto Educativo Municipal (...) foi (um) processo amplamente discutido, (...) todos os setores (...) que (...) poderiam entrar nesse processo. E ouviu todos de uma forma ampla”, E1, p:13

“o que dele saiu foi muito o “sentir” por toda a gente. Não senti nada falta de democraticidade, nem de participação.”, E1, p:13

“a escola tem feito alguma coisa, no sentido de democratizar, (...) ter uma intervenção um bocadinho mais para além do seu muro. (...) com os meios parcos que temos, (...) temos alguns setores no agrupamento, algumas regiões (...), socialmente mais difíceis, não é, onde temos tentado fazer ali algum papel...”, E1, p:16

⁹⁸ “A Câmara e o Agrupamento, o diretor, têm que assumir que, a Educação é uma responsabilidade dos dois. (...) têm que se entender.”, E2, p:12

“eu considero a entrada em agrupamento, apesar de ter dificuldade na gestão escolar, (...) uma mais-valia para o concelho(...) Porque, todos pensamos o concelho da mesma forma.” E2, p:13

⁹⁹ “o nosso processo (de agrupamento) É (...) de envolvimento, de todos os atores, desde o pré-escolar até ao secundário. (...) participam transversalmente em projetos (...) e onde as pessoas se identificam com a cultura do Agrupamento. (...) as pessoas estão envolvidas no projeto. E que é um todo, não é a soma das partes”, E3, p:11

“Processos participativos, nós temos vários (...) Orçamento Participativo, (...) Parlamento Jovem, Clube de Debates, Assembleias de Turma, (...) espaço para (...) eu tenho muitas, muitas, mas muitas reuniões ao longo do ano, desta aproximação dos alunos. Ouvi-los.”, E3, p:19

“a democracia não é só esta relação de poder entre (...) Direção e professores ou funcionários. A democracia começa a gerir-se nas Escolas. E é respeitar o que os alunos decidem.”, E3, p:19

Os diretores referem que, as mudanças internas ao nível dos currículos e dos novos modelos pedagógicos resultam de uma reestruturação das políticas educativas nacionais ¹⁰⁰ (uns mais positivos que outros) ¹⁰¹ em vez de, evidenciarem a influência de princípios e orientações de uma política educativa local, que se harmonizasse com a realidade de cada um dos concelhos¹⁰². Destacam, no entanto, a importância da incorporação de novos e diversificados projetos nas Escolas, por via da Câmara Municipal, num envolvimento de grande transversalidade curricular¹⁰³.

100 “ Não. (...) não tem nada a ver com a política local.”, E2, p:13

101 “uma das coisas boas (...) que tivemos aí com o Programa de Promoção do Sucesso Escolar foi ter ido buscar, mais uma vez um recurso humano. (...), E1, p:16
“já o ano passado estivemos no projeto de flexibilização. (...) há um desconhecimento completo (...) foi implementado num âmbito grande, porque foi em todo o país, (...), sem haver linhas orientadoras.”, E2, p:13

102 “ Eu votei contra a Carta Educativa, por exemplo. (...) porque a Carta Educativa ia pôr em causa, (...) os interesses deste Agrupamento.”, E3, p:13

103 “temos tido projetos extraordinários, em que os alunos e as Escolas são muito beneficiadas. (...) por via desses projetos (...) Escola que não se revê hoje só em práticas pedagógicas e aprendizagens baseadas(...) em ensino, mas está muito mais, hoje, focado para te dinamizar, para organizar, para desenvolver o que está consubstanciado no perfil do aluno. (...) diretamente com conteúdos locais, não. Mas, muitos projetos que são apresentados às Escolas, por via na Câmara, muitos deles promovido pela própria Câmara (...) temos vários projetos que, depois, com várias parcerias, com várias entidades e várias empresas e (...) instituições(...) poderá entrar e desenvolver a parte curricular.”, E3, p:16

Os diretores percecionam a reconfiguração do seu papel na Escola de maneiras diferentes em função das medidas que foram sendo necessárias implementar e que são as adequadas à realidade específica de cada concelho e à dinâmica de funcionamento que as Escolas estabeleceram com os municípios. Assim, começaram por ajustar a sua ação nas Escolas para responder a uma “apertada” visão gerencialista da gestão escolar¹⁰⁴, nomeadamente, dotando os recursos humanos de novas competências¹⁰⁵, reforçando as relações e estreitando os contactos com os órgãos autárquicos¹⁰⁶, e mesmo, atualizando-se e envolvendo-se mais proativamente nas questões da política local¹⁰⁷.

104 “isso obrigou-nos (...) a um esforço adicional para responder (...) e adaptar os nossos processos a essa nova realidade. (...) Mudou a (...) contabilidade, as (...) rubricas e as (...) fontes de financiamento (...) E isso obriga (...) a uma reconfiguração dos próprios serviços.”, E1, p:14 e 15
“ há toda (...) uma reorganização dos serviços administrativos em função dessa realidade”, E3, p:6

105 “tive que mandar capacitar os recursos humanos, (...) os serviços administrativos (...) quer os mais locais no sentido de responder a estas realidades.”, E1, p:14

106 “ Houve foi um multiplicar de coisas.(...) estamos a responder ao Ministério e a responder à Câmara sobre as mesmas coisas.”, E1, P:14
“ neste momento, todas as alterações que eu quero fazer, eu reúno com a Câmara Municipal. Coisa que eu não fazia antes.”, E2, p:14

107 “passei a ter que me preocupar muito mais com a política local, do que me preocupava até agora. Nunca me preocupei. E agora (...) eu tenho de saber qual é o projeto da autarquia, qual é o projeto do município, (...) E (...) muitas vezes, ter que chegar a consensos.”, E2, p:14

Depois, também ajustaram a sua ação no sentido de, tomar medidas que visassem a maior eficiência dos recursos e dos serviços, bem como medidas que conduzissem a uma redução dos custos e da burocracia envolvidos. Os diretores destacam a importância da criação de mecanismos informáticos de disponibilização de informação entre a Escola e a Autarquia, sejam eles de administrados local ou centralmente (E360, MISI, Plataforma Local), em nome de uma maior transparência dos processos administrativos e financeiros e, simultaneamente, de uma redução da sobrecarga burocrática¹⁰⁸ também. Certos diretores referem que algumas ideias não foram

concretizadas¹⁰⁹, salientando, uma vez mais, a imprescindível utilidade de uma relação de cooperação entre as duas instâncias¹¹⁰

108 “*nós entrámos (...) há 2 anos, (...)uma plataforma nova (...) que é o E360. (o objetivo é) ... integrar uma parte daquilo que o município precisa de saber. Para nós não termos de andar a carregar dados (...) que o município precisa de saber: transportes escolares, refeições, leites*”, E1, p:14

“tenho muita esperança, (...) que toda essa informação que nós introduzimos, que é a mesma, repetidamente em várias plataformas, esteja numa só, (...)O E-Bio começa a funcionar e os processos individuais dos professores e dos alunos estão lá alojados”, E2, p:9

“outra coisa, (...) é a MISI. (...) situação também, relativamente nova. (...) Eles carregam lá, vai para o INfoEscolas e vê tudo o que quiser, (...) é o tal salto, é a situação paralela que apareceu com o digital. Isto era impossível fazer antes do digital.”, E3, p:18

109 *“falou-se no início de que haveria uma plataforma (...) manuseada pela Câmara (...) e pela tutela, pelo IGEF mas, era de consulta do diretor. Nessa plataforma estariam lançadas todas as verbas transferidas e todas as gastas. (...) Se essa plataforma existisse, eu ia ali e sabia se havia ou não transferência da verba.” (...) Eu não tenho acesso a isso. Tenho que fazer fé naquilo que me dizem.”* E2, p:8

110 *“esta gestão é feita, também, em muita colaboração connosco e com a Câmara, (...) Câmara é que contratualiza, a Câmara que se responsabiliza(...) os mapas, o recebimento de verbas na secundária... é feito por nós e enviado para a Câmara. (...) nós lançamos as faltas do pessoal não docente, mas todo o processamento é feito pela Câmara Municipal. Processamento de vencimentos.”*, E2, p:4 e 10

“vi-me na necessidade de fazer um manual de procedimentos. (...) fazer um manual de competências em relação... em tarefas da gestão diária, entre mim e a autarquia.”, E2, p:10

Ainda sobre algumas medidas implementadas que trouxeram benefícios na diminuição da burocracia e dos custos, os diretores assinalam, toda a logística de gestão orçamental que passou a ser da responsabilidade da Autarquia¹¹¹, e as evidentes vantagens em termos de redução significativa do “papel” utilizado nas Escolas, muito em virtude, da facilitação *online*, da maioria das comunicações estabelecidas hoje em dia, quer nas dinâmicas internas das escolas, quer entre escolas e com as autarquias¹¹².

111 *“somos nós que gerimos, apresentando contas à Câmara Municipal, e a verba que possas vir daí, é a verba que a Câmara Municipal nos... nos disponibiliza para algum material que nós entendamos como necessário, seja material informático (...) para a biblioteca”* E2, p:5

“Eu (...) tinha ali (...) secundária e aqui também, uma fuga de água e apareceu-me um mês 6000 € para pagar. (...) Eu não tinha dinheiro pagar os 6000 € da água, mas se não pagasse, cortavam-me a água, (...) até conseguir resolver o assunto, andei 3 meses. Hoje, eu ligo à Câmara Municipal e vem cá alguém de imediato.”, E2, p:8 e 9

112 *“a comunicação é toda feita on-line, (...) Menos papelada. (No) Conselho Pedagógico, (...) todos os documentos que, antes eram fotocopiados para 17 pessoas agora, estão ali, e (...) as pessoas consultam (...) Outra situação, livros de ponto. Acabou.”*, E3, p:17

“Também nesses processos do Inovar, (...) o Inovar que é o nosso sistema, (...), há aí também, uma economia de custos e de papel. (...) nos consumíveis de papel e de correio, (...), há aqui um grande foco nas comunicações pela internet, (...) Nomeadamente, os mails”, E3, p:17

No processo de resposta à sobrecarga de tarefas do dia-a-dia, os diretores reconhecem a importância cada vez maior da responsabilidade consensualizadora no trabalho com o município¹¹³.

113 *“é uma Gestão completamente diferente. Enquanto eu, anteriormente, as coisas dependiam de mim e só de mim, agora não. Temos que entrar em consensos ”(...) Há tarefas que eu agora tenho que consensualizar,*

(...) *depois, acaba aí a minha responsabilidade, e que anteriormente, eram da minha inteira responsabilidade.*", E2, p:14

Nesta averiguação pela perceção dos diretores quanto à reconfiguração do seu papel, eles também identificaram as instâncias a quem "prestam contas", no âmbito da municipalização da educação, bem como, as tarefas e mecanismos desencadeados num quadro de "accountability" da eficácia escolar. No entanto, não responsabilizam, em particular, esta medida política por um acréscimo de tarefas executadas neste âmbito, reiterando que, já antes de 2015 tiveram de ajustar a sua ação a estes instrumentos de regulação e controlo, declarando até, a sua concordância com estes procedimentos¹¹⁴.

¹¹⁴ *"Continuamos a ter os mesmos níveis de prestações de contas. Porque, as avaliações externas continuam a existir, (...) o controle, (...) a nível central continua a existir. E aí não houve nenhuma alteração."*, E1, p:15

"Acho uma mais-valia enorme que nós tenhamos órgãos reguladores, porque ninguém tem o dom (...) da "certeza absoluta" e sou uma... uma fã dos órgãos reguladores. (...) quando nós somos regulados temos que ter certeza daquilo que estamos a fazer e uma abertura grande", E2, p:13

"a regulação do Ministério é fortíssima (...) todos estes "players" têm de prestar contas. E é assim que deve ser. Esse é o princípio democrático das organizações.", E3, p:6

Esclarecem que as instâncias a quem têm de justificar ações e explicar procedimentos e/ou despesas, varia em função da área da gestão escolar, entre os órgãos internos da Escola (CG, CP e CA), os órgãos da autarquia (Conselho Municipal) e o Ministério da Educação (DGAE, IGEF, por exemplo)¹¹⁵.

¹¹⁵ *"do ponto de vista orçamental (...) financeiro, (...) passámos a prestar contas à autarquia, porque o orçamento é definido localmente. (no entanto) nós continuamos a prestar contas na mesma ao Estado Central. Temos um volume de financiamento grande do POCH, (...) do ensino profissional"*, E1, p:15

"Continua a ser discutido o Relatório de Gestão no Conselho Geral com a participação também da Câmara Municipal.", E1, p:15

"Tenho que prestar contas (à autarquia) em relação à utilização e preservação dos recursos materiais que me colocam cá. (...) Tenho que prestar contas em relação (...) ao pessoal não docente.", E2, p:16

"(...) não somos avaliados só pela Inspeção Geral de Educação mas, também, (...) pela Câmara. Em diversíssimas situações (...) No caso dos professores é à DGAE. E ao Ministério.", E3, p:13 e 17

"(ao CG) vão os relatórios de Avaliação, (...) vão os relatórios do cumprimento do Projeto Educativo, os relatórios da avaliação intermédia, os relatórios dos resultados dos alunos." E3, p:16

Nos vários domínios de intervenção, os mecanismos de controlo, nomeadamente "à distância", mais mencionados pelos diretores relacionam-se com:

- a) – a prestação de contas sobre os financiamentos recebidos e vencimentos processados (Câmara Municipal, POCH e IGEF, por exemplo)¹¹⁶;
- b) – a exigência de introdução de dados nas múltiplas plataformas eletrónicas do ME¹¹⁷;
- c) – a ordenação das Escolas através de *rankings* nacionais de desempenho¹¹⁸;
- d) – a Avaliação Externa das Escolas¹¹⁹;
- e) – a falta de autonomia para organização e distribuição do serviço¹²⁰ e para estruturar questões pedagógicas importantes¹²¹: Rede Escolar e homologação de turmas e definição do currículo, por exemplo;

f) – a gestão da Carreira Docente: avaliação, colocação, reposicionamentos e progressões, por exemplo¹²²;

g) – a apresentação de resultados e monitorização de práticas pedagógicas¹²³;

116 “*nós continuamos a prestar contas na mesma ao Estado Central. Temos um volume de financiamento grande do POCH, (...) do ensino profissional (...) continuamos (...) a fazer isso da mesma forma como fazíamos antes.(...) o Relatório de Gestão (...) ou a Conta de Gerência que era enviada para o Tribunal de Contas... continua a ser enviado. Continua a ser discutido o Relatório de Gestão no Conselho Geral com a participação também da Câmara Municipal.*”, E1, p:15

“*na Câmara, (...) eu tenho de prestar contas na parte financeira, (...) em relação às contas que nós fazemos, (...) E das transferências de dinheiro*”, E3, p:18

117 “*as plataformas eletrónicas acabam por ser uma forma (...) centralizadora e de controlo? Claro, claro. Claro que são.*”, E1, p:15

“*Em relação à tutela é às plataformas eletrónicas. É uma coisa horrível.*” “*... tenho muita esperança, (...) que toda essa informação que nós introduzimos, que é a mesma, repetidamente em várias plataformas, esteja numa só*”, E2, p:9 e15

“*deve haver umas 20 plataformas eletrónicas de regulação.*”, E3, p:6

118 “*Os próprios rankings e a própria (...) imagem, (...) social e representação social que se faz à volta deles. São uma forma de controlo e de condicionamento das próprias escolas, (...) isso, (...) condiciona muito nosso trabalho e o próprio “sentir” das pessoas*”, E1, p:15

119 “*temos a Avaliação Externa das Escolas, que é o limite, não é. Nessa altura tem que ser dada prestação de contas de tudo. (à tutela)*”, E2, p:15

“*as avaliações externas. Também é uma prestação de contas. (...) tínhamos a Inspeção, mas não um modelo de Avaliação Externa, como temos.*”, E3, p:18

120 “*Em relação à distribuição de serviço: eu não posso distribuir horas a mais porque a responsabilidade é minha.*”, E2, p:16

“*O cumprimento de horários do pessoal não docente é controlado pela autarquia mas, a gestão diária aqui é minha. (...) eu não posso permitir que um funcionário se ausente do serviço (...) por minha inteira responsabilidade.*”, E2, p:16

121 “*Rede Escolar: eu não tenho turmas, (...) que não sejam homologadas pela tutela.*”, “*... os currículos têm de ser aprovadas pela tutela*”, E2, p:15

“*a gestão de alunos, eu estou sujeita às regras para as transferências de alunos, às regras para matrículas, à regras de avaliação externa que dizem respeito a exames, (...) eu estou sujeita, inclusivamente, aos índices de sucesso*”, E2 p:15

122 “*Concurso de professores: (...) os nossos alunos podem estar sujeitos a ter de ficar sem aulas durante meses, não é. Porque isto depende da tutela.*”, E2, p:15

“*tudo o que diz respeito à Carreira dos professores. (...) também do descongelamento e congelamento (...) tudo isso é algo que é novo e que não existia. (...) processo de avaliação dos professores. (...) nós tínhamos que prestar contas também, da avaliação que fazíamos dos próprios professores. E foi uma complexidade tremenda, em relação à avaliação.*”, E3, p:17

“*a parte de gestão de recursos no que diz respeito a professores (...) é uma responsabilidade minha. Eu quando transiro informação para uma plataforma, sou responsável pela informação que lá transiro, (...) eu não posso fazer progredir nenhum professor sem a tutela... sem o IGEF me dar essa orientação. O IGEF baseia-se em informação que introduzi. Portanto, se o IGEF falhar, a responsabilidade continua a ser minha.*”, E2, p:15

123 “*nós também temos Contrato de Autonomia, (...) eu todos os anos tenho de mandar um relatório de progresso do Contrato de Autonomia, tenho objetivos que tenho de cumprir.*”, E2, p:15

“*(o planeamento estratégico da Escola é avaliado) Através da própria Carta Educativa (...) projeto estratégico educativo (...) eles estão a tentar construir um Observatório do Sucesso Escolar.*”, E3, p:14

Todos os diretores entrevistados convergem na opinião de que, assumem na comunidade educativa o papel de mediador local de interesses e valores na construção da cidadania democrática¹²⁴.

124 “*Sem dúvida nenhuma. Mediador não, promotor.*”, E2, p:16

“se eu não sair daqui eu também não tenho contacto com os professores, com os alunos, com os pais que estão fora. “ (sobre a necessidade do diretor, cada vez mais de estar “fora de portas”) Ai tem. Mas isso já tinha com os agrupamentos.”, E2, p:14

“este papel de mediador é essencial. (...) Sim, sim. (...) quem está nos outros órgãos tem que perceber também a cultura (...) Não é só perceber estrategicamente, o que é que (...) o poder local quer para este território alargado, mas também o que é que, cada uma das Escolas que nele participam, tem também, (...) o que é que desenvolvem, e como é que trabalham, (...) a sua identidade (...) os seus atores específicos.”, E3, p:18

Um dos diretores relata, inclusive, um excelente exemplo da interiorização desse papel:

“uma das minhas medidas era, (...) chegar às pessoas, chegar às famílias, chegar um bocadinho mais longe. (...) se o background daqueles miúdos, (...) a desvalorização da escola, as baixas expectativas relativamente à escola, o não tomar o pequeno-almoço de manhã, (...) são exteriores ao gradeamento da escola mas que influenciam brutalmente o desempenho dos miúdos e postura deles na escola.(...) estou farto de chamar a atenção da Câmara Municipal que, (...) não tem os meios porque isto é uma questão social, mais ampla, da Segurança Social”

“uma das coisas que eu tentei sempre mudar foi: nós temos (...) um concelho (...) brutalmente coberto por IPSS’s. (...) Mas ninguém sabe o que cada uma anda a fazer (...) Relacionamo-nos com várias, temos (...) vários os miúdos acompanhados por técnicos (...) das IPSS mas (...) não há, nem conjugação, nem controlo, (...) nem cruzamento de informação...”

“procurei fazer (...) levantamento das situações que nós tínhamos aqui, (...) que configurariam, (...) abandono ou (...) insucesso escolar precoce, (...) muito motivado pela ação das famílias... e tentei, com a assistente social, fazer esse levantamento para podermos fazer alguma articulação. (...)

“conseguiu-se (...) alguns empregadores e algumas famílias, (...) a coresponsabilizar-se pelo comportamento das famílias e dos garotos.”

“nós conseguimos tocar já, 50 ou 60 famílias, com envolvimento da responsabilidade das empresas, levá-los a... exercer alguma coação social também sobre as próprias famílias. Desse ponto de vista, eu acho que sim. Que nós temos feito alguma coisa.”, E1, p:16

Os diretores percecionam o seu (re) posicionamento em relação ao sistema e à tutela assumindo uma dupla postura: ora, de mediação entre o governo central, os seus pares e os alunos¹²⁵, valorizando a defesa dos interesses dos alunos¹²⁶, ora salvaguardando que mantêm uma certa relação de dependência e, por isso, de proximidade com a atuação do governo central¹²⁷.

¹²⁵ *“eu tenho (...) de ter um papel de mediação entre as duas coisas. (...) não posso esquecer as duas coisas. (...) se eu tiver alguma capacidade de influenciar quer uns, quer outros... talvez seja essa a função, não é. Sim. Acho que sim.”*, E1, p:17

“eu utilizo o poder central, utilizo, entre parêntesis, naquilo que for benéfico neste equilíbrio entre o local e o central. (...) as alianças são casuísticas, (...) gerir também é facilitar (...) é possibilitar que as coisas aconteçam. (...) é perceber que temos que ir sempre ter ações que nos favoreçam as políticas nós queremos, independentemente, dos parceiros. (...) ou de quem está no terreno na altura...”, E3, p:19

¹²⁶ *“a minha ação tem de estar sempre ao lado dos pares e dos alunos, naturalmente, na defesa dos seus interesses.”*E1, p:17

“a minha postura é, de facto, muito, muito próximo dos vários atores, mas muito dos alunos. (...) dar-lhes palavra, participarem, dar-lhes espaço de crescimento, perceberem que eles são decisores (...) para desenvolver (...) softskills... (...) o raciocínio, o pensamento crítico, (...) a resiliência, a cooperação, o trabalho em grupo, e essas coisas todas, que estão no Perfil do Aluno.”, E3, p:19

127 “Eu (...) continuo a ter que avaliar alunos e a sua progressão não depende da minha vontade, depende das regras estabelecidas. (...) eu não posso ultrapassar a rede (...) que me é autorizada (...) Na parte financeira, é a Câmara que tem que se entender com o poder local, (...) não depende de mim.”, E2, p:18

Os diretores acabam por questionar o seu próprio perfil identitário, quando reflexivamente, percecionam alguns papéis esperados e os confrontam com os papeis realmente desempenhados no exercício das suas funções. Desenham um remodelado “perfil ideal”, projetado em tarefas para as quais gostariam de ter mais tempo¹²⁸ e no desenvolvimento de modernas competências cruciais no desempenho do cargo¹²⁹, e refletem sobre a exequibilidade da sua implementação, apontando modos de aquisição dessas competências¹³⁰ e necessidades pessoais de formação¹³¹.

128 “estar com as pessoas. (...) fazer aquela liderança informal... de que eu sinto falta.”, E1, p:1
“para pensar o Agrupamento. Para pensar a estratégia (...) do Agrupamento. Para refletir e avaliar o que foi implementado. Para a parte pedagógica”, E2, p:17
“gostaria de fazer (...) uma Escola mais equilibrada, (...) uma Escola cidadã. Em que, (fosse possível) desenvolver competências e valores.”, E3, p:20

129 “Afabilidade. Empatia. (...) Alguma inteligência emocional e (...) rigor. Compatibilizar o rigor e aquilo tem que ser feito com as diferenças, com os problemas pessoais de cada um, esse é o grande desafio...”, E1, p:17
“Perseverança. Sem isso, nada feito.”, E2, p:17
“hoje, o diretor tem que estar muito mais formado e informado do que estava anteriormente. (...) não se compadece com amadorismos hoje, a gestão escolar.”, E2, p:17
“A relação pessoal. Ter uma relação pessoal, relativamente fácil (...) ser-se responsável e exigente, mas ser-se humana (...) motivar as pessoas para o seu lado melhor, para dar o melhor também para a organização e, neste caso, para os alunos.”, E3, p:20
“ter muita (...) energia positiva. E acreditar sempre, (...) E uma autoestima muito grande. (...) e outra coisa que eu acho extremamente importante, que é a humildade”, E3, p:20

130 “isso... trabalha-se... aprende-se, (...) Com formação, com experiência (...) Mas se as pessoas não tiverem jeito natural (...) Não há curso nenhum, nem mestrado nenhum que dê.”, E1, p:18
“Todas as competências podem ser trabalhadas e adquiridas, (...) Estas também, mas como em tudo, tem muito a ver com a personalidade e o perfil de cada um.”, E2, p:17
“Tenho feito muita formação, (...) isso deu-me algumas ferramentas do ponto de vista do modo como se fazem as coisas, em termos práticos (...) Agora, o relacionamento com as pessoas, o modo como nós nos relacionamos com as pessoas e como as levamos a fazer aquilo que é preciso fazer, sem ter de impor... isso tem muito que ver com as características de cada um. (...) isso não se aprende. Não se estuda. Nós vamos aperfeiçoando tudo isso, e vamos aprendendo, e vamos moderando”, E3, p:18
Sim. É evidente (...) Mas isto também está na nossa formação, está nos valores.”, E3, p:18

131 “Coaching (...) Liderança de equipas, (...) liderança mais transformacional (...) a outra onde eu sinto também muita dificuldade é na parte da gestão estratégia. (...) Acho que a nossa função passa muito por estas coisas que é: conduzir pessoas.” E1, p:18
“infelizmente ... temos necessidade de formação em muitos aspetos burocráticos que eu gostava que não tivéssemos (...) na área da gestão escolar que diz respeito a transformações educacionais. (...) a parte pedagógica ligada a educação parental. (...) a gestão de conflitos.”, E2, p:17
“No campo emocional. (...) a minha inteligência emocional era algo que eu precisava de trabalhar mais. (...) uma necessidade (...) do controlo das emoções (...) Outra questão é o inglês...”, E3, p:21
“formação mais no campo da neurociência ligado agora com a Educação. (...) se nós percebêssemos como é que funcionamos, provavelmente o nosso desempenho profissional seria de outra maneira.” E3, p:21

Destacam como tarefas para as quais gostariam de ter mais tempo as relacionadas com a gestão pedagógica, o estar com as pessoas para pensar e ajudar construir uma “escola cidadã” e identificam como características mais importantes atualmente para o desempenho do cargo de diretor, precisamente, as que têm a ver com as relações interpessoais e resiliência (empatia, inteligência emocional, energia positiva, perseverança e atualização), considerando que estas competências relacionais e de índole mais da personalidade podem ser trabalhadas, a sua essência é algo inato e adquirido ao nível da formação pessoal individual. Tendo em vista uma aproximação do perfil idealizado, os diretores entrevistados enunciaram como principais necessidades de formação as áreas da liderança, da inteligência emocional e da atualização de conhecimentos ao nível das línguas e de estratégias de gestão, por exemplo.

CAPÍTULO IV – CONCLUSÕES

As conclusões do presente estudo organizam-se em dois tópicos, de acordo com o olhar teórico realizado sobre o campo de estudo e a exposição da problemática e, em estreita articulação com a apresentação dos dados. Assim, concluir-se-á sobre o movimento de descentralização da administração central para os municípios e para as escolas, num primeiro momento, particularizando o PAE, o processo de transferência de competências no âmbito da municipalização da educação, aprofundando os CEFM e MR próprios de cada município. Enquanto as conclusões sobre os dilemas e desafios da gestão escolar na atualidade, serão abordados, num segundo momento, evidenciando-se as competências transferidas e o modo de atuação dos diretores.

1 - O movimento de descentralização da administração central para os municípios e para as escolas

Conhecimento do processo de descentralização, em geral

Os diretores, objeto deste estudo, revelam conhecer o processo evolutivo de descentralização de competências nos seus municípios, e conseguem enquadrá-lo num contexto mais geral de necessidade de alteração dos modos de administração do nosso país, e de fratura com o histórico papel centralizador do Estado em matéria de educação. Admitem, tal como os autores de referência, que o valor da igualdade de direitos no acesso à educação, trazido pela Revolução de Abril, veio confrontar a lógica centralizadora do “Estado-Educador” com novas preocupações: democratização da educação, massificação do ensino, expansão e diversificação da oferta formativa, bem como, a exigência crescente de um serviço educativo de qualidade, criando-se dificuldades acrescidas na governabilidade do Estado. Reconhecem, por isso, que a transferência de responsabilidades inerente ao processo de descentralização no âmbito da municipalização da educação se apresenta como um dos mecanismos de resposta aos problemas de ineficiência e ausência de prestação de contas e, em unanimidade, concordam favoravelmente em relação ao processo de descentralização de competências, como uma moderna forma de reconfiguração do papel do Estado.

Vantagens/necessidade da descentralização

Tanto os diretores entrevistados, como o CNE e o CE, bem como os autores de referência, reconhecem o papel privilegiado dos municípios na área da educação e os benefícios de uma gestão de proximidade, quer no fortalecimento dos processos democráticos, quer na eficácia e rapidez de resposta às novas exigências do sistema educativo. Todos identificam vantagens na conceção e consecução de projetos educativos locais eficazes e na implementação de políticas educativas próprias como práticas de sucesso.

Primeiro, afirmam os diretores, porque permite atender às especificidades e desigualdades sociodemográficas e sociais dos territórios, tal como já consagra a LBSE desde a década de 80, de modo a proporcionar “uma correta adaptação às realidades”, reiterando-se, uma das grandes

finalidades da territorialização defendida por Barroso (2013): a contextualização das ações educativas atendendo à heterogeneidade dos territórios. Este autor também salienta que “a emergência do local de faz de modo pouco uniforme, com ritmos e amplitudes diversos, no quadro de políticas mistas” (2013, p.17). Progressivamente, a relevância desta gestão de proximidade numa lógica de inserção territorial das políticas de educação, foi sendo reconhecida e regulamentada e os atores locais foram sendo mobilizados para construir AE, cartas escolares concelhias e para um reordenamento da rede escolar, afirmando-se o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de ensino. Os diretores entrevistados defendem que a decisão tomada pela tutela, em Lisboa, igual para todos, não é assertiva, corroborando a opinião de Machado (2014) sobre a valorização dos protagonistas do “local” no reconhecimento das causas dos problemas e na construção das soluções educativas mais adequadas. A este respeito, também os diretores vão ao encontro das ideias de Pinhal (2014), defendendo este modelo comunitário de construção de políticas educativas de território para melhorar o desempenho do Estado, na medida em que, “aproximar o administrador do administrado”, também envolve as populações na satisfação dos seus interesses e necessidades. Um primeiro ajuste aos “pequenos problemas da vida” a que se referia a desadequada escala de Bell (1988).

Segundo, referem os diretores, porque a descentralização de competências na área da educação, também pode contrariar os alegados despesismo e a inoperância de um sistema educativo excessivamente centralizado. No entanto, se as soluções para o primeiro problema se foram conseguindo construir, desde logo com a Lei das Finanças Locais, criada no final dos anos 70, já a apetrechar as autarquias de uma certa autonomia financeira para efetuar localmente investimentos na área da educação (transportes escolares e ação social escolar, por exemplo), as respostas à inoperância do sistema educativo, tardam a chegar devido, essencialmente, à insistência de permanência do caráter burocrático do modelo de regulação português.

Apesar de, Pinhal (1997) identificar, já os anos 80 como um período conturbado de relacionamento entre a administração central e local, no que toca à insuficiente transferência de verbas para os municípios, e de, em 2009, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) ter concluído sobre o grau de insatisfação das autarquias pela mesma falta de chegada de verbas, os diretores entrevistados, mesmo reconhecendo o problema como atual, salientam como mais danosos os efeitos do despesismo remontando às intervenções “exageradas” da Parque Escolar nas escolas portuguesas, por exemplo, contrapondo com situações de insuficiência de verba para administrar e gerir situações de responsabilidade quotidiana, como pequenas obras ou falta de espaço físico nas suas escolas, que hoje vêm resolvidos pela pronta intervenção das respetivas Câmaras Municipais, muitas das vezes a custo de orçamento próprio.

Quanto ao problema de inoperância do sistema educativo português, os diretores acreditam que, em nome da melhoria e eficácia governativa, foi preciso desburocratizar e agilizar processos de aproximação do poder central às tomadas de decisão locais, em alinhamento com as tendências europeias. No entanto, reconhecem, claramente, a conveniência da autonomia das escolas e do

envolvimento de novos agentes, naquilo que alguns autores referem como, uma partilha e transferência de “desresponsabilidades” sobre os assuntos da vida da escola.

Em suma, apesar de reconhecerem dificuldades na operacionalização do processo de descentralização de competências na área da educação, no caso particular dos municípios estudados, os diretores entrevistados avaliam-no positivamente. Posicionam-se em relação ao processo de municipalização da educação, numa atitude híbrida de conjugação entre duas lógicas: reconhecem, por um lado o potencial de desenvolvimento de um projeto educativo local e as mais-valias de uma gestão de proximidade, mas, por outro, admitem também que este processo conduz, simultaneamente, a um rigoroso e exigente “accountability” da vida escolar e a um maior envolvimento “fora de portas”, novas exigências, que desafiam a uma urgente reconfiguração do papel dos diretores escolares em Portugal. Mostram-se, portanto, entusiasmados com o espírito de abertura à mudança requerido pelas mais recentes medidas políticas de transferência de poderes de decisão para o plano local, no âmbito do processo de municipalização da educação, mas não deixam de apontar alguns constrangimentos.

Constrangimentos do processo

A amplitude e generalização do cenário legislativo sobre o processo de transferência de competências dos serviços centrais do Estado para os municípios, foram sendo criticados pelo CNE e, desde 2013, que o Governo se preocupou em estabelecer o seu quadro normativo, inclusive, definindo o regime jurídico sobre as ações alicerçadas, posteriormente, no âmbito do PAE.

Tal como o CNE e o CE, problematizam os desafios da descentralização enunciando algumas preocupações e emitindo sucessivos pareceres e recomendações, também os diretores identificam três principais constrangimentos do processo de municipalização da educação:

1- Os diretores assinalam que, o reforço da autonomia das escolas veio acompanhado do sentimento de uma certa desconfiança no relacionamento hierárquico entre instâncias. Esta impressão parece encontrar algum fundamento nas ideias de Formosinho e Machado (2013) que consideram que, ao longo dos últimos 40 anos, embora com diferentes *nuances*, acabou sempre por prevalecer a manutenção de um modelo de administração tecnocrata, burocrático e centralizado. O CE manifesta também, em 2017, preocupação sobre o continuado experimentalismo de políticas de combate ao centralismo, que na verdade, se distanciam de uma efetiva autonomia nas escolas, acentuando antes, a centralidade e burocratização do sistema educativo. O complexo jogo de multirregulações que envolve a territorialização das políticas educativas de uma certa conflitualidade, pela disputa e partilha de poderes, como constata Barroso (2013), também parece justificar, de alguma forma, o referido sentimento de desconfiança entre o poder central e o poder local.

2- Apesar das salvaguardas de Barroso (2013) sobre a importância do Estado conservar “a sua capacidade estratégica de garante da coesão nacional e da qualidade da oferta educativa” (2013, p.17), e da defesa de Pinhal (2014) pela garantia do princípio da subsidiariedade na área da Educação, os diretores consideram como um grande risco da municipalização da educação, a tendência para a politização dos cargos. Evidenciam os perigos dos jogos de influência e

manipulação de interesses na ação direta e desempenho dos cargos, e ressaltam os inconvenientes da falta de transparência no que toca à prestação de contas na relação escola-autarquia. Formosinho (2000) também já tinha alertado para a ameaça do “localismo” e a utilização da autonomia para fins bairristas, prejudiciais ao conjunto nacional. O CE chega mesmo a alertar em 2015, para os perigos do não impedimento da subcontratação de serviços e atividades por parte da Câmara Municipal.

3- Em contrassenso com a valorização dos atores locais na construção de políticas educativas integradas e projetos educativos comunitários, que defendem muitos autores, nomeadamente Machado (2014), os diretores destacam como um grande constrangimento, o grau de desconhecimento que existe acerca da realidade escolar e educativa no meio autárquico. Esclarecem que, a eficácia das intervenções diminui quando o responsável pela área da educação não conhece a orgânica, funcionamento e gestão das escolas, ou o tecido crítico é pouco esclarecido sobre as questões da educação. A este respeito, também Formosinho (2000) já tinha alertado para os riscos decorrentes da atribuição de responsabilidades a quem não tem competência para assumir e intervir em domínios tão complexos como o administrativo-financeiro, o organizacional e o pedagógico.

O requisito principal apontado pelos diretores, como indispensável ao sucesso do processo de municipalização da educação é a disponibilização, em tempo útil, dos meios financeiros para a concretização desta medida política de descentralização de competências. O insuficiente financiamento dificulta o exercício das competências transferidas e é apontado também como um dos pontos críticos deste processo, por parte do CNE em 2012 e 2013. Esta condição apontada pelos diretores, legalmente consagrada mas, nem sempre integralmente satisfeita é, essencial, também na opinião dos autores de referência e do CE, sobretudo no caso de municípios de menor dimensão com menores capacidades de investimento ao nível da construção, qualificação e conservação das infraestruturas escolares, correndo-se o risco de aprofundar ainda mais as desigualdades regionais.

Conhecimento/opinião sobre o PAE, os CEFM e as MR

As preocupações de Barroso (2013) e Lima (2015) levantavam-se relativamente à garantia de equidade na adoção do mesmo regime jurídico em 308 concelhos do nosso país, sendo a realidade de cada um tão díspar. Preocupam-se com o risco de aprofundamento das desigualdades e a subordinação camuflada em forma de “controlo remoto”, numa lógica de “centralidade periférica da escola” (Lima, 2015). No entanto, as declarações dos diretores evidenciam as especificidades dos CEFM e das MR, enfatizando-se as particularidades do cada um dos municípios e das suas escolas. Esta atenção às condições particulares do local, potenciadora da territorialização e da criação de uma nova ordem educativa local, na opinião de Barroso (2013), geradora de um compromisso de eficiência e eficácia da periferia para com o centro, aparenta ser, um bom princípio conducente a práticas verdadeiramente autonómicas e descentralizadoras. Assim, o conteúdo detalhado dos CEFM e das respetivas MR, é do conhecimento dos diretores entrevistados nos quais reconhecem ver acautelado o princípio basilar de respeito pela identidade e especificidade do seu município.

A partir da conjuntura crítica, apresentada uma vez mais pelo CNE em 2012 e 2013 nos seus pareceres e recomendações, nomeadamente sobre alguma incoerência e instabilidade legislativa; a dificuldade e ineficácia na operacionalização das decisões tomadas localmente; as dificuldades de implementação de um processo controlado e monitorizado de prestação de contas aos munícipes e ao país; entre outros, parece ter havido um esforço governativo de reformulação no sentido de tornar este contexto mais favorável, aquando da implementação posterior dos CEFM, no âmbito do PAE. Por isso, tal como em relação ao processo de descentralização de competências em geral e, apesar das dificuldades e constrangimentos, os diretores entrevistados revelam entusiasmo face aos novos desafios e têm opinião favorável sobre os princípios orientadores, as mais-valias e benefícios trazidos aos seus concelhos e escolas, pelo PAE e pela assinatura dos CEFM.

Discussão do processo e envolvimento das escolas

Em 2015, o CE constata o arredamento das escolas como parte interessada e não auscultada na formulação dos CEFM, vindo mesmo a público, nesta altura, notícias polémicas que relatam casos em que CEFM foram assinados, perante a não aprovação perentória dos respetivos Conselhos Gerais⁶. Sobre a ampla, mas nem sempre consensual, discussão acerca do processo de implementação gradual da transferência de competências no âmbito da municipalização da educação, sobressaem as preocupações e recomendações sucessivas do CNE e do CE no sentido, não só, de que se alargue e intensifique o debate público sobre esta temática, mas, sobretudo, para que haja uma aproximação e envolvimento da escola e dos seus órgãos de administração e gestão na tomada de decisões em matéria do seu interesse, bem como, para que seja dada liberdade às escolas de aderir, ou não ao processo de descentralização, nomeadamente através da aprovação desta decisão no seio dos respetivos conselhos gerais. Os diretores entrevistados afirmam que o envolvimento e a participação das suas escolas na construção dos CEFM foi total, inclusive, que a definição de competências constantes da MR (anexo II do CEFM) foi altamente discutida com as escolas e “desenhada à sua imagem”, depreendendo-se, novamente, uma positiva reconsideração organizacional do processo e uma consolidação da importância e pertinência das recomendações e pareceres quer do CNE, quer do CE, na estruturação das políticas educativas nacionais.

Requisitos essenciais e constrangimentos

Tal como identificaram para o processo de municipalização da educação em geral, os diretores também enunciaram requisitos essenciais e constrangimentos relativamente à implementação e execução dos CEFM e das respetivas MR. Sublinham a importância do conhecimento profundo da realidade escolar como facilitador de um entendimento mais profícuo e promotor de consensos aquando da tomada de decisões. Parece que a sensibilidade trazida pela experiência de trabalho e no relacionamento com a realidade escolar também é promotora de um clima mais colaborativo e de confiança, segundo os diretores escolares.

⁶ (<https://www.publico.pt/2015/07/31/sociedade/noticia/fenprof-denuncia-ilegalidades-nos-contratos-de-municipalizacao-ministerio-nega-1703734>).

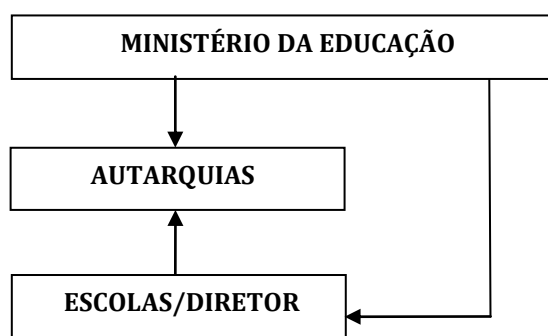
Estes argumentos são facilmente validados por vários autores de referência que salientam as vantagens de uma gestão de proximidade, já anteriormente referidas. Quanto aos constrangimentos, estes replicam-se ao nível mais micro. Os diretores voltam a referir o atraso na transferência de verbas, o risco de politização dos cargos e a desinformação no seio da autarquia que resulta, por vezes do desconhecimento e de alguma falta de seriedade para o tratamento das questões da Educação, em geral, e da vida das escolas, em particular. Referem também a falta de acompanhamento, monitorização e avaliação inicialmente previstos sobre a qualidade e desempenho do serviço público de educação prestado e que seria essencial desenvolver ao longo do processo, revelando, a seu ver, um notório desinvestimento por parte da tutela.

Apontam especificamente, a pouca ênfase dado às questões pedagógicas, aquando da discussão destas MR, o que poderá significar que foi respeitado o princípio salvaguardado em todas as Recomendações do CNE e do CE, para que as questões pedagógicas e didáticas se mantenham sob alçada e total responsabilidade das escolas.

Transferência de competências

O processo específico de transferência de determinadas tarefas e funções, no âmbito da municipalização da educação consubstancia-se, no caso dos concelhos estudados, num múltiplo sentido (Figura 4): por um lado, vertical e hierarquicamente *“de cima para baixo”*, pois há um conjunto amplo de competências transferidas através de legislação própria, do Ministério da Educação, quer para as escolas, quer para as autarquias; por outro lado, numa lógica vertical ascendente, deslocam-se responsabilidades que eram da exclusiva competência das escolas e, por inerência do diretor (órgão unipessoal, presidente do CP e presidente do CA), para os órgãos das autarquias, numa relação singularmente regida pela execução dos CEFM e pelo exercício dos domínios de intervenção definidos na MR, propriamente dita.

Figura 4 – sentido da transferência de tarefas e funções ocorridas no âmbito da municipalização da educação, nos municípios portugueses estudados.



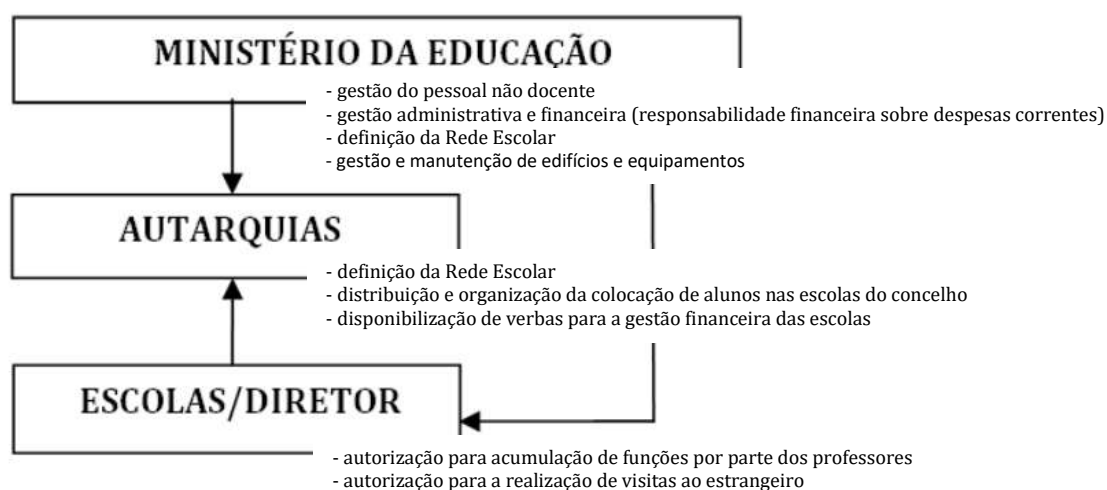
A principal chamada de atenção do CE em 2015, decorre da verticalidade desta relação de *“baixo para cima”* entre a escola e a autarquia, inversa ao sentido descendente da descentralização e, aparentemente, reveladora de um “claro e ilógico processo de descentralização *contrario sensus*,”

dos níveis inferiores da administração para níveis intermédios, esvaziando, gradual e inexoravelmente, a autonomia das escolas” (CE, 2017, p.7). Este órgão, chegou mesmo a listar exemplos de competências que o a minuta oficial do contrato previa transferir para os órgãos autárquicos (Quadro 2), demonstrando que aquele modelo não estava concebido para reforçar a autonomia das escolas. Na mesma altura, Lima (2015) alertava para o facto de, a implementar-se a MR constante do PAE inicial, tal como estava, as novas responsabilidades de execução resultariam numa perda de competências da escola para o município, e num sentimento de “esvaziamento e desqualificação da autonomia das escolas” numa clara desconcentração de poderes em detrimento de uma efetiva descentralização de competências.

Recorde-se que, o estudo de Rinne et al. (2016) demonstra que, também nos 8 países europeus investigados, em resposta às novas exigências do neoliberalismo, foram transferidas competências e poder de decisão desde o governo central, mas numa lógica vertical de descentralização sempre descendente. As entidades regionais ou locais delegam partes do poder decisório nas escolas, e não o inverso.

Perante os alertas dos especialistas, algumas destas competências nunca vieram a ser inscritas nos CEFM finais celebrados com os municípios e, apesar das novas recomendações foram emanadas para que fossem transferidas competências diretamente para os decisores escolares e fossem eliminadas “novas tutelas” que apenas serviriam para criar entropia no sistema, recentemente em janeiro de 2109 veio a legislar-se mas não no sentido do desejável reforço de autonomia e competências das escolas. Sobre isto, o CNE já tinha, em 2018 reclamado que é forçoso garantir que, pelo menos, não sejam transferidas para as autarquias as competências atualmente já desconcentradas nas escolas, pois entrar-se-ia num claro conflito legal sobre as competências dos seus órgãos. Recomenda que sejam seguidas as políticas de outros países, no sentido de que, a transferência de competências para os órgãos das autarquias se processe em estrita colaboração com as escolas, cuidado para que os órgãos das escolas fiquem sujeitos a duas tutelas e não se aprofunde a lógica piramidal antes descrita.

Figura 5 – sentido da transferência de tarefas e funções ocorridas no âmbito da municipalização da educação, e que foram referidas pelos diretores



O Quadro 3 resume, cronologicamente, em particular, o processo de transferência de competências das escolas para a autarquia (sentido ascendente), confirmando-se a aclamada redução da autonomia das escolas e dos seus órgãos de gestão, como sempre alertaram o CE e o CNE. Assim, em concreto e, de acordo com o Decreto-Lei nº21/2019 de janeiro de 2019, os diretores das escolas portuguesas perderam para as autarquias, em especial para o CME, autonomia exclusiva para:

- tomar decisões e gerir aspetos da contratação e carreira do pessoal não docente;
- gerir os serviços de administração, papelaria, bufete e refeitório escolares;
- gerir recursos de apoio educativo (biblioteca, centros de recursos, entre outros)
- desenvolver projetos e atividades complementares de ação educativa, como as AEC's;
- gerir instalações equipamentos e materiais;
- angariar receitas próprias para o orçamento da escola;
- guardar e gerir todos os recursos educativos e o edifício escolar;
- adquirir equipamento básico e material didático;
- tomar decisões e gerir a ação social escolar;
- definir o plano de formação do pessoal docente e não docente;
- avaliar o desempenho do pessoal não docente;
- homologar o mapa de férias do pessoal não docente;
- gerir as ofertas públicas de educação e formação;
- construir o projeto educativo de escola;
- planear estrategicamente todas as atividades curriculares.

Recorde-se que as MR, anexas aos CEFM regulam a delegação de competências do ME no município e estabelecem a relação da intervenção destas entidades e as escolas. No entanto, o município pode acordar com as escolas o exercício conjunto ou a subdelegação das competências transferidas.

Todo o processo de mudança exigiu a mobilização de conhecimentos e competências que, nem os autarcas, nem os técnicos dos serviços possuíam, determinando necessidades urgentes de formação e gerando algumas inquietações, hesitações e dificuldades compreensíveis, como defendem Pinhal e Viseu (2001). Neste sentido, os diretores entrevistados descrevem interessantes mecanismos de resposta e adaptabilidade a este complexo processo de transferência de competências, naquilo de assumem como uma estreita relação articulada de parceria e trabalho colaborativo. A respeito das tarefas e responsabilidades deslocadas, os diretores referem que a autarquia não dispensa a sua auscultação em matérias que sabem ser do seu domínio e especificidade (como o processamento de subsídios ou elaboração dos mapas das refeições, por exemplo) numa lógica de gestão de proximidade à mais alta escala. São consultados relativamente à gestão do pessoal não docente e intervêm ao nível da gestão administrativa e financeira, nomeadamente têm responsabilidade sobre a identificação de necessidades para a gestão diária da escola e para a manutenção dos equipamentos e edifícios escolares, sentindo-se, portanto parte integrante deste processo.

Os contratos foram amplamente trabalhados e discutidos com as escolas, como referiram os diretores, e eles assumem que isso lhes trouxe a conquista de uma certa autonomia mas, reconhecem que esta não veio de forma descomprometida e gratuita. Foi preciso incentivar à autonomia das escolas para que se pudessem, “convenientemente”, partilhar responsabilidades e, em função disso, diversificaram-se e intensificaram-se os mecanismos de regulação e controlo nas escolas, afirmam.

No percurso desta deslocação de tarefas e responsabilidades sentiram algumas contrariedades na operacionalização de alguns procedimentos administrativo-financeiros, a falta de coordenação e alguma transparência no processo de permuta de informação, os jogos de influência e poder que se desenham numa lógica de interesses políticos locais, bem com alguns desacordos com a autarquia relativamente a assuntos mais sensíveis com a definição de Rede Escolar.

Mesmo assim, convém relembrar que autores de referência como Pinhal (1996) e Lima (2015), defendem que na verdade, não existiu uma descentralização efetiva de competências no âmbito da municipalização da educação, na medida em que, nem as autarquias, nem as escolas, passaram a poder praticar livre e autonomamente atos próprios, sem a supervisão direta do Estado (Pinhal, 1996). O que ocorreu no âmbito do PAE, foi um processo de desconcentração em que o Estado delegou e partilhou competências com as escolas e as autarquias, mas manteve uma administração centralizada, convergindo em si, o superior poder hierárquico de decisão político-estratégica (Lima, 2015).

2 - Os dilemas e desafios da gestão escolar, na viragem para a terceira década do século XXI

Novas dinâmicas

Os diretores identificam claramente a grande mudança nas políticas públicas que impulsionou a municipalização da educação e motivou os ajustes na sua ação: a constituição de Agrupamentos de escolas. A municipalização veio depois, referem. Já antes, o processo de agregação e mega-agrupamentos de escolas, inspirados nas lógicas neoliberais de eficiência, tinha trazido os maiores constrangimentos. A excessiva concentração de responsabilidades e aumento das exigências sobre a figura do diretor, a ausência de estrutura intermédias da sua confiança e de apoio ao seu trabalho (lideranças intermédias) e a dificuldade para gerir, coordenar e liderar agrupamentos geograficamente dispersos (“sucursais”), constituíram os verdadeiros dilemas e desafios às escolas e aos diretores, muito antes do processo de descentralização de competências, no âmbito da municipalização da educação.

O processo de transferência de competências no âmbito da municipalização da educação a par das alterações legislativas que introduziram a figura do diretor como líder e dirigente máximo da escola, órgão unipessoal sobre quem recaem em exclusivo responsabilidades acrescidas, alteraram completamente a dinâmica de funcionamento das escolas, os procedimentos, os modos de trabalho e a forma de estabelecer relações com a comunidade e com a tutela. Oliveira et al. (2014) completam a lista de razões especificando, as reformas gerencialista e o crescente apelo à

maior transparência e maior participação na vida escolar, como motivos de slateração destas dinâmicas.

Refletindo sobre o seu desempenho no cargo, os diretores entrevistados, reconhecem unanimemente que é, sobretudo, em virtude destas alterações profundas na vida das escolas, que emerge a necessidade de um novo perfil de diretor, capaz de desenvolver e assumir energicamente um manancial de tarefas, competências e responsabilidades que é preciso articular em diferentes solicitações e ritmos de trabalho, por vezes com dificuldades.

Novos Papéis - ajustes e dificuldades sentidas

Apesar de Barroso (2015) constatar que esta sobreposição de papéis sempre existiu ao longo do tempo e que os diretores sempre estiveram “assoberbados” pelas tarefas administrativas, os diretores entrevistados referem que foi preciso ajustar a sua ação e assumir uma postura mais proativa, num *mix* simultâneo de múltiplos papéis, atendendo à “tipologia de diretores” definida por Barroso (2015). Este autor defende que estes *mundos* não existem no “estado puro” mas, todos os diretores reconhecem que a implementação dos CEFM determinou um fortalecimento dos seus papéis gerencialista e político-social e conseguem justificar muito claramente a importância do seu papel de mediador político-social na comunidade e junto da tutela.

Identificam-se sobretudo, como “gestor de uma empresa”, responsável por uma administração eficiente dos recursos e pela produção eficaz de resultados e também como um líder intermediário, negociador numa lógica de “confederação de interesses”, fruto do fortalecimento da relação com a comunidade. É neste contexto que assumem também o importante papel de mediadores, exercendo a sua influência, no âmbito da sua rede de contactos, para exigir condições, fazer prevalecer vantagens e impor soluções para resolver problemas específicos.

De facto, os próprios normativos legais valorizam as competências dos diretores nas áreas da administração e gestão, numa clara valorização da garantia da implementação destas aptidões nas nossas escolas e em detrimento da importância, em exercício, de competências de liderança, tão reconhecidas pelos autores que suportam teoricamente este estudo e também pelos diretores entrevistados.

Os diretores referem que o papel burocrata, estatal e administrativo se ancorou no relacionamento com os órgãos autárquicos e não se dissocia do papel gerencialista, assumindo-os quando descrevem o ritmo e a azáfama de tarefas do seu quotidiano nas escolas e nas relações que estabelecem com a autarquia. Referem que esta é mesmo a sua principal dificuldade: o peso excessivo das questões burocráticas que têm de administrar e gerir no seu dia-a-dia.

Todos os diretores entrevistados realçam a mesma preocupação que Barroso e Carvalho (2009) e Oliveira e al. (2014), neste caso, em relação à educação no Brasil: o crescente distanciamento dos diretores em relação às questões pedagógicas, que pode comprometer uma mudança efetiva na organização e funcionamento das nossas escolas. Cattonar (2006) junta-se a estes autores na constatação de que os diretores “vivem fechados no seu gabinete por questões burocráticas” e não têm tempo para se dedicar às verdadeiras questões que são o “coração” da

escola, nem para o importante exercício da liderança, dificuldade agravada com a dispersão geográfica dos agrupamentos, também se queixam os diretores entrevistados.

Outra dificuldade referida é a dependência financeira da autarquia, que, não sendo propriamente uma questão nova, porque antes as escolas já dependiam da transferência de verba por parte do Estado, preocupa os diretores, pois as escolas acabam por ficar no “fim da linha” do financiamento. Mas, já antes, as escolas recebiam, muitas vezes, as verbas tardiamente. Agora, passam a ser as autarquias a ter este problema. Apesar dos diretores referirem que, por vezes, a Câmara adianta as verbas a seu próprio custo, nem sempre isso é possível e, as consequências continuam a refletir-se na vida das escolas. Verifica-se que o problema dos atrasos na transferência de verbas, confirmado tanto pelos especialistas, como pelos nossos diretores, se tem perpetuado ao longo do tempo, mudando apenas o destinatário.

Tarefas e responsabilidades percecionadas – comparação com outros países

Comparado o presente estudo com outros, este revela que os diretores portugueses que foram entrevistados se reconhecem igualmente na tipologia de tarefas definida por Barrère (2006), exemplificando, predominantemente, as mesmas tarefas administrativas, relacionais e decisórias que os diretores franceses investigados no estudo de Mintzberg (2004), que foi analisado por esta autora. Também a multiplicidade de tarefas que têm de desempenhar diariamente os diretores canadenses, de acordo com o estudo de Cattonar (2006) não diferem muito das tarefas realizadas pelos diretores portugueses: prestação de contas, seminários e formações, preenchimento de papéis e formulários em plataformas eletrónicas, resposta a *e-mails*, decisões internas, avaliação de professores, enfim, comportando-se como autênticos representantes do Estado, referem. Viseu e Carvalho (2018) confirmam que, também os 18 diretores portugueses que investigaram na região de Lisboa, sentem o peso da responsabilidade e grande pressão devido ao aumento do trabalho burocrático e incerteza face à imprevisibilidade das suas rotinas diárias. Os diretores participantes neste estudo referem, tal como os nossos diretores entrevistados, que não se enquadram numa única tipologia de gestão e que os seus referenciais se alinham com o gerencialismo, intensificando-se a tensão entre o desempenho desta função com os papéis profissional e pedagógico.

Os diretores portugueses, apresentam os mesmos argumentos, também quando explicam porque se têm afastado, progressivamente, do papel de *primus inter-pares*. Afonso (2018) reitera esta ideia defendendo que, a “suposta” autonomia do diretor o afasta “em relação ao corpo profissional docente” e o aproxima de uma nova “identidade gerencialista”. Afirma mesmo que, “a desprofissionalização do trabalho docente é (...) sincrónica com a profissionalização do trabalho do diretor...” (Afonso, 2018, p.333).

Novo perfil e importantes mudanças

Para além dos ajustes que reconheceram assumir no difícil desempenho desta multiplicidade de papéis, os diretores entrevistados vão mais longe, e consideram mesmo que, face à crescente pressão, ao distanciamento das questões pedagógicas e dos professores e, devido aos novos poderes legitimados pela natureza do novo modelo de gestão, é necessária uma mudança na sua

ação, uma reconfiguração do seu papel e a emergência de um novo perfil de diretor, que assenta, sobretudo em três mudanças fundamentais:

Mudança 1: reforço de uma liderança forte

Na opinião dos entrevistados, o cargo de diretor deve ser fortalecido por uma liderança reconhecida, informada, cada vez mais afirmativa e próxima da comunidade, para que a sua atuação, quer na escola, quer junto da autarquia, seja considerada assertiva e influente. Viseu e Carvalho (2018) confirmam que a competência de liderança surge, entre outras, como requisito individual determinante para o desempenho do cargo de diretor, numa lógica de resposta às demandas do NPM, em Portugal, e Rinne et. Al (2016) acrescentam mesmo que, este movimento rumo ao gerencialismo obriga a substituir a liderança pedagógica que existia nas escolas por responsabilidades em termos de resultados e marketing. Bexiga (2011) reconhece também esta perda da vertente pedagógica da liderança, e alerta para o risco da excessiva burocratização da escola.

Mudança 2: relacionamento de proximidade com a autarquia

a) Relação com os CME

A ação dos diretores e a dinâmica das escolas passa agora por um relacionamento estreito com a autarquia, nomeadamente, através da integração participativa dos diretores nos CME e da sua capacidade de liderança e intervenção junto da comunidade. O município, os pais e a comunidade escolar já haviam sido integrados nos Conselhos Gerais e chamados a participar na vida das escolas, e agora são dos diretores que devem fazer a ligação da escola ao território através do compromisso de todos na construção de um projeto educativo local, dando forma aos desígnios de Almeida (2014) sobre como “as vontades individuais” se conjugam e articulam “no tempero das vontades coletivas”.

b) Respostas às demandas do NPM

Também ao nível municipal se replica o comprometimento nacional com a necessidade de reconfiguração do papel do Estado, assumindo-se os novos modelos de gestão pública, inspirados nos princípios neoliberais do gerencialismo (NMP), como defendem Rinne (2016), Viseu e Carvalho (2018). Assim, na sua relação com a autarquia, muito mais descentralizada territorial e administrativamente, os nossos diretores, também tiveram de adequar as suas ações e encontrar mecanismos de resposta para com, maior qualificação, lidar com: as competências e poder de decisão que foram transferidos; o compromisso de abertura ao exterior; a capacidade de intervenção na comunidade; as medidas de modernização da gestão, a responsabilização pela prestação de contas e a crescente autonomia das escolas, em alguns domínios.

Esta gestão de cariz mais liberal enfatiza as expectativas criadas em torno da figura do diretor, referem os entrevistados, porque aumenta a sua responsabilidade individual para responder eficazmente à modernização do sistema educativo e para oferecer melhor qualidade de educação e melhores níveis de sucesso escolar. O estudo de Viseu e Carvalho (2018) confirma precisamente, que, os 18 diretores portugueses que investigaram também percecionam as

influências do NPM de forma muito idêntica aos nossos diretores. As suas ações na escola também se alteraram em virtude da crescente responsabilização inerente ao cargo, e maior exigência na prestação de um ensino de qualidade.

c) - Competências transferidas pelas MR

De entre os 4 graus de responsabilidades que a MR descreve, os diretores entrevistados consideram que têm maior poder decisório os domínios de intervenção que têm decretados os itens “ responsável pela execução” e o item “ autoridade para aprovar”. A transferência de competências obrigou a um fortalecimento nas relações com os órgãos autárquicos e foi necessário:

- ajustar ações para trabalhar com a autarquia

Dada a sobrecarga de tarefas do dia-a-dia e a partilha de responsabilidades, os diretores entrevistados reconhecem a importância cada vez maior de harmonizar consensos com o município. Eles percebem as mudanças que são necessárias implementar em função das realidades específicas de cada concelho, resumindo-as da seguinte forma (Quadro 5):

Quadro 5 – Exemplos de ajustes nas dinâmicas de funcionamento das escolas em resposta aos princípios do NPM e na relação com a autarquia

Princípios do NPM	Ajustes nas dinâmicas de funcionamento das escolas	Exemplos
“Apertada” visão gerencialista do sistema	- dotação dos recursos humanos de novas competências;	Capacitação dos serviços administrativos
	- reforço das relações e estreitamento dos contactos com os órgãos autárquicos	Aumento do nº de reuniões presenciais
	- atualização e envolvimento mais proativo nas questões da política local	Investimento pessoal na atualização de conhecimentos
Maior eficiência dos recursos e dos serviços	- comunicações estabelecidas <i>online</i> e via <i>e-mail</i>	Plataforma E360 MISI E-bio Plataformas Locais InfoEscolas Inovar E- mail
Redução dos custos e da carga burocrática	- libertação total da logística de gestão orçamental	
Maior transparência dos processos administrativos e financeiros	- criação de mecanismos informáticos de disponibilização de informação entre a escola e a autarquia - Redução significativa de papel	
Prestação de contas	- não houve acréscimo de tarefas executadas neste âmbito	Instrumentos de regulação e controlo anteriores a 2015

- rentabilizar as mudanças vantajosas / resolver os constrangimentos

Em resposta ao NPM, o facto de a Câmara Municipal chamar a si a realização de determinados procedimentos administrativos contribuiu para aliviar a carga burocrática dos serviços e tarefas realizados nas escolas, reconhecem os diretores. Sob este ponto de vista, é uma

mais-valia o processo de municipalização da educação, apesar da compreensível imposição de prestação de contas ao nível autárquico. No entanto, toda a vantagem se perde pois, em contra corrente, a tutela *fez abater* uma verdadeira “dor de cabeça” sobre os diretores, aumentando o trabalho burocrático associado às plataformas eletrónicas. E eles deixam claro que “isto é Ministério da Educação, não é municipalização da educação”.

Outras mudanças trazidas pelas medidas do NPM e que os diretores reconhecem como vantajosas para as escolas foram a redução de custos, a maior eficiência dos recursos e eficácia dos serviços. Referem que, os CEFM tinham metas de poupança e que, realmente, existem ganhos de produtividade pelo aumento da escala nos procedimentos da aquisição de bens por parte da Câmara. Destacam a importância do contributo autárquico no cuidado e manutenção das infraestruturas e equipamentos escolares, bem como, na contratação de técnicos especializados como assistentes sociais e psicólogos, por exemplo.

Infelizmente, os nossos diretores lamentam que as mudanças na gestão escolar continuem a não lhes deixar sobrar muito tempo para “pensar a escola” nem para exercer uma liderança mais pedagógica e próxima das pessoas, como idealmente, seria desejável. Assim, concluem que as tão aclamadas medidas de nova gestão pública implementadas nas escolas no âmbito do processo de municipalização da educação, não surtiram um efeito positivo quanto aos ganhos de tempo e rentabilização da ação pedagógica dos diretores nas escolas envolvidas neste projeto-piloto.

Os diretores constataam que, apesar do reconhecido espírito de abertura à mudança, as mudanças internas ao nível dos currículos e dos novos modelos pedagógicos continuam a resultar, predominantemente, de uma reestruturação centralizada das políticas educativas nacionais em vez de, evidenciarem a influência de princípios e orientações de uma política educativa local, que se harmonizasse com a realidade de cada um dos concelhos.

d)- Relação assente em mecanismos de controlo

Envoltos na pressão de uma encruzilhada de *accountability* múltipla enquanto gestores públicos, os diretores entrevistados não responsabilizam, em particular, o processo da municipalização da educação por um acréscimo de tarefas executadas no âmbito de prestação de contas da eficácia escolar. Não percecionam uma reconfiguração do seu papel por este motivo, na medida em que, já antes de 2015 tiveram de ajustar a sua ação a estes instrumentos de regulação e controlo, declarando até, a sua total concordância com estes procedimentos, quer a nível local quer, central. Questionam sim, a ineficácia e burocracia do sistema de controlo e prestação de contas.

Identificam as instâncias a quem “prestam contas” e têm de justificar e explicar procedimentos e/ou despesas, a três níveis distintos: ao nível interno da escola (CG, CP e CA), aos órgãos da autarquia (Conselho Municipal) e ao ME (DGAE, IGEF, por exemplo). Mais concretamente, em relação ao controle à distância por parte da autarquia, destacam:

- a) – a prestação de contas sobre os financiamentos recebidos e vencimentos processados;
- e) – a justificação de ações decorrentes da falta de autonomia para organização e distribuição do serviço e para estruturar questões pedagógicas importantes, como a Rede Escolar, a homologação de turmas e definição do currículo, por exemplo;

- f) – as explicações e justificações decorrentes da gestão diária de serviço do pessoal não docente;
- g) – a apresentação de resultados e monitorização de práticas pedagógicas.

e)- Relação de Autonomia e concentração/partilha do poder decisório

Excetuando-se algumas áreas de decisão que permanecem centralizadas na tutela (linhas orientadoras dos currículos, avaliação institucional, rede escolar e colocação de professores, por exemplo) os diretores entrevistados referem que, na verdade, nunca sentiram falta de autonomia no sentido de limitação das suas ações e que também não sentiram que este processo de descentralização de competências lhes tenha trazido mais ou menos autonomia, afirmando que, nunca deixaram de fazer aquilo que tinham de fazer, dentro dos limites que consideram correto e melhor para a escola. No entanto, de acordo com a especificidade do relacionamento que mantêm com a autarquia, os diretores identificam pontuais ganhos ou perda de autonomia, referindo que, quanto maior for o poder decisório que detêm em relação a determinadas áreas (como é o caso da área pedagógica), maior é grau de autonomia das suas escolas no âmbito desses domínios.

Porque consideram que a sua função não se esgota num mero papel gerencialista burocrático, os nossos diretores acordam que estas novas medidas não levaram a um esvaziamento da valorização do seu trabalho, antes pelo contrário, sentem o seu trabalho dignificado e o reconhecimento da comunidade. Similarmente, no seu estudo sobre os diretores canadenses, Cattonar (2006) concluiu que os diretores também exprimem algum otimismo, apesar da sobrecarga de tarefas, quando sentem que o seu trabalho é útil e valorizado, parecendo legítimo relacionar, o entusiasmo tanto dos diretores portugueses como canadenses com o grau de reconhecimento do seu trabalho enquanto gestores. Barrère (2016) relaciona também este reconhecimento e valorização do trabalho dos diretores franceses com a importância que é atribuída ao grau de utilidade do poder decisório, corroborando a ideia de que os diretores se sentem verdadeiramente valorizados e úteis quando são chamados a tomar decisões, sobretudo sobre questões pedagógicas da escola.

Nesta nova relação que estabelecem com os municípios, os diretores acreditam que não perderam poder decisório para a autarquia. Todos valorizam, por exemplo, o facto da autonomia pedagógica continuar, não só firmada, como a ser reforçada nas escolas, no âmbito da municipalização da educação. Os diretores afirmam que, eles próprios (ou outros órgãos da escola), são os “responsáveis pela execução” e /ou tendo “autoridade para aprovar” o planeamento estratégico da escola, o desenvolvimento de especificidades do currículo (especialmente com Projeto de Autonomia e Flexibilização Curricular (PAFC), mas não em todos os concelhos), a avaliação e organização pedagógica, e a gestão do espaço e do tempo dos estabelecimentos escolares, por exemplo. Esta era uma das grandes preocupações de Lima (2015) que é perentório a afirmar que estas competências de gestão pedagógica “não são passíveis de qualquer processo de delegação(...) porque são inerentes à profissão docente e à ação dos órgãos próprios (...) localizados nas escolas” (Lima, 2015, p.17). Todas as decisões tomadas no âmbito destes domínios, apesar de definidas autonomamente pela escola, continuam a ser reguladas e carecem de aprovação do Conselho Pedagógico, do Conselho Geral e do CME.

A perda de autonomia nas áreas de caráter mais organizacional como a gestão financeira, os diretores das escolas agradecem. Quanto à definição da rede de oferta escolar, esta passou a ser negociada diretamente com os municípios, e aí a escola perdeu autonomia, mas que, regra geral, auscultam as escolas como parte interessada, tendo em conta o seu parecer.

Os diretores confirmam que, nenhuma das áreas é da sua total responsabilidade, nem o poder decisório foi transferido em exclusivo para a autarquia, em nenhum domínio dos CEFM. Salientam que a escola e a autarquia têm colaborado no exercício do poder decisório, acautelando-se os riscos da falta de articulação e cooperação e que o poder decisório não tem sido praticado isoladamente dos restantes graus de responsabilidade, pois tem sido constante a consulta e transmissão de informação entre as duas partes. Os diretores, mais nuns concelhos que noutros, partilham o poder decisório com a autarquia, consultando-se e informando-se mutuamente sobre as tomadas de decisão em domínios como: a relação escola/comunidade, a gestão de recursos humanos (pessoal não docente), a organização administrativa e a gestão dos recursos materiais e orçamentais., pelo que, a questão da perda de autonomia não se verifica, na sua opinião.

f)- Relação que consolida os processos democráticos?

O caminho de construção de um projeto educativo local tem consolidado os processos democráticos nas escolas, referem os diretores, contrapondo, de certa forma, as críticas de Lima (2014) e de Afonso (2018) relativamente àquilo que consideram ser o avanço de uma “erosão democrática” nas escolas portuguesas. Estes autores defendem que a gestão escolar se tem arredado dos princípios democráticos da colegialidade. Afirmam que a falta de autonomia efetivada em verdadeiros processos decisórios e que o excessivo “procedimentalismo” do NPM centralizam o sistema e subordinam as “periferias ao centro”.

Os diretores afirmam, por sua vez, que tem sido muito participada a elaboração dos Projetos Educativos Municipais que se têm consolidado os processos participativos dentro das próprias Escolas, destacando os inúmeros projetos em que todos estão envolvidos. Referem a importância da incorporação de novos e diversificados projetos nas escolas, por via da Câmara Municipal, num envolvimento de grande transversalidade curricular. Defendem que a municipalização da educação também fortaleceu a colaboração entre instâncias ao nível concelhio na superação de dificuldades comuns, sobretudo problemas sociais.

Todos os diretores entrevistados convergem orgulhosamente na opinião de que, assumem na comunidade educativa, um importante papel de mediador local de interesses, promotor de valores na construção de uma cidadania democrática, salientando a necessidade do diretor cada vez mais precisar de estar “fora de portas”.

Mudança3: reconstrução do perfil identitário dos diretores

Quando reflexivamente, os diretores entrevistados, idealizam alguns papéis e os confrontam com os papéis desempenhados na realidade do exercício das suas funções, inevitavelmente, acabam por questionar o seu próprio perfil identitário. Redesenham um novo

“perfil ideal”, projetado em tarefas para as quais gostariam de ter mais tempo e aspiram à aquisição de modernas competências cruciais no desempenho do cargo. Reconhecem que se sentem, pressionados, cansados e, por vezes, desanimados mas, quando refletem sobre a exequibilidade de implementação do tal “perfil ideal”, entusiasma-se na apresentação de modos de aquisição dessas competências e reconhecem necessidades pessoais de formação especializada para fazer face ao exigente desempenho do cargo que ocupam.

Idealmente, os diretores entrevistados reconhecem as relações interpessoais e resiliência como competências essenciais para o cargo de diretor, destacando a empatia, a inteligência emocional, a energia positiva, a perseverança e a liderança informada como as mais importantes e, reconhecendo que há algo inato nestas características pessoais mas, que é muito importante trabalhar para as adquirir e aperfeiçoar.

Gostariam de ter mais tempo para as tarefas relacionadas com a gestão e liderança pedagógicas, relacionar-se com as pessoas, trabalhar as lideranças intermédias e aprofundar valores junto dos alunos ajudando-os a construir uma “escola cidadã”. Parece que os diretores entrevistados valorizam a dimensão relacional descrita por Barrère (2006) e esta autora considera mesmo que, a interação com a comunidade educativa é muito vantajosa pois, é uma forma crucial de legitimar a autoridade dos diretores, para além facilitar o estabelecimento de parcerias com o meio e promover a imagem da escola na comunidade.

Tendo em vista uma aproximação ao perfil idealizado, os diretores entrevistados enunciaram como principais necessidades de formação as áreas:

- *Coaching*
- Liderança de Equipas
- Gestão e Administração Escolar
- Educação Parental
- Gestão de Conflitos
- Inteligência emocional
- Neurociência
- Inglês

Barroso e Carvalho (2007) defendem que os futuros gestores devem ter uma formação alargada à diversidade e especificidade de contextos em que vão exercer as suas funções, e que devem inspirar-se em “boas práticas” para melhor gerir e resolver os problemas organizacionais com que se vão deparar. Oliveira et al. (2014) são da opinião de que as competências meramente técnicas e instrumentais não são suficientes para gerir uma escola pública nos dias de hoje. Novas e sofisticadas competências são exigidas aos diretores escolares no desempenho das suas funções nos domínios mais diversos: relacional, pedagógico, afetivo, ético e social, com defendem estas autoras. Por isso a formação contínua é um investimento rumo à melhoria da escola.

Desafios e Dilemas

É no quadro de “esquizofrenia funcional” descrito por Barroso (2010) que os diretores têm de encontrar equilíbrio para enfrentar os dilemas da atualidade e responder aos desafios do futuro.

Os diretores percecionam o seu (re) posicionamento em relação ao sistema e à tutela assumindo uma dupla postura: ora, de mediação entre o governo central, os seus pares e os alunos, valorizando a defesa dos interesses dos alunos. Aqui defendem que “gerir também é possibilitar que as coisas aconteçam” e para tal, se for preciso, usam o seu poder de influência para conseguir benefícios para os seus alunos e para a sua comunidade; ora salvaguardando que mantêm uma certa relação de dependência e, por isso, de proximidade com a atuação do governo central, pois estão legalmente muito condicionados, na defesa e interesses dos seus pares e alunos, referindo como exemplos, as regras de progressão dos alunos e de avaliação dos professores, ou a definição da rede escolar. Os 18 diretores investigados por Viseu e Carvalho (2018) partilham exatamente do mesmo sentimento de maior proximidade com o governo central, muito por via dos mecanismos de controlo, responsabilização e prestação de contas.

Os diretores atuam hoje “ num campo de tensões entra a autonomia e o controle” como referem Oliveira et. al (2014) ao mesmo tempo que lhes é exigida uma mudança de perfil. Estas autoras alertam para a necessidade de gerir uma escola adotando uma postura não autoritária que reúna consensos e em defesa da autonomia e democraticidade nas escolas públicas portuguesas, como defende Barroso (2007).

CAPÍTULO V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo facto de não existirem em Portugal, investigações significativas que caracterizem profissionalmente os diretores das escolas e, atendendo à relevância, interesse académico e atualidade do tema da municipalização da educação, considero pertinente, de modo a acrescentar conhecimento na área da educação, o contributo, que poderá constituir uma atualização do presente estudo, ampliando a sua escala de análise aos restantes 11 municípios envolvidos neste projeto-piloto.

Seria interessante averiguar o grau de conhecimento e a opinião que os diretores dos restantes concelhos envolvidos neste projeto piloto possuem, em relação ao processo de transferência de competências no âmbito da municipalização da educação, de modo a conseguir inferir-se globalmente sobre se existe, de facto, o desejável envolvimento informado dos autarcas e dos diretores no desenvolvimento e implementação das políticas educativas, em Portugal e se o seu balanço é, totalmente positivo.

Uma replicação do estudo prolongado no tempo permitiria uma visão mais holística do processo, na medida em que, revelaria uma evolução, por exemplo ao nível da supressão ou agravamento dos constrangimentos e dificuldades sentidas pelos diretores, bem como a confirmação acerca dos riscos e alerta levantados.

Quanto à especificidade da transferência de competências no âmbito da municipalização da educação, que os diretores tão bem conhecem, ressalta a importância dos sucessivos Pareceres e Recomendações do CE e CNE, bem como, a pertinência dos alertas e preocupações de alguns autores de referência, na construção, definição, reformulação e ajuste das políticas educativas em Portugal. Apesar de continuar a verificar-se que, algumas questões essenciais para o funcionamento das escolas se decide fora delas, é notória a consideração por parte dos agentes governativos, pela opinião destes especialistas, denotando-se a sua influência na redefinição de caminhos em todo este delicado e moroso processo.

Este estudo também esclarece que, a contextualização das ações educativas procurando atender à heterogeneidade dos territórios e ao envolvimento dos atores na definição e execução das políticas educativas, ainda é estabelecida com base numa relação pouco *horizontal*, e apegada em muitos aspetos a um controlo *vertical*, hierárquico afinal, exercido pelo Estado.

Descentralizadas ou desconcentradas, certo é que, as competências transferidas e os poderes delegados, foram acolhidas tanto pelos diretores como pelos autarcas em estreito trabalho colaborativo, num processo de grande envolvimento e identificação territorial, que parece não ter “beliscado” a autonomia das escolas nem a valorização e reconhecimento do trabalho dos diretores. Os mecanismos de ajuste à mudança foram encarados como reptos de coragem e audácia, tendo resultado de forma bastante positiva, no conjunto das transformações ocorridas.

Numa lógica de assertividade para uma gestão de proximidade ressalva-se a importância do conhecimento profundo que se exige da realidade escolar aquando da tomada de decisões em meio autárquico. Será de toda a conveniência que alguém das escolas, integre as equipas da área da educação, no trabalho com as Câmaras Municipais, especialmente nesta fase de ampliação do

processo de municipalização da educação a todo o território nacional. Este estudo denunciou que, assim sendo, será facilitado um entendimento mais profícuo e promotor de consensos. A sensibilidade trazida pela experiência de trabalho e de relacionamento com a comunidade escolar também estabelece um clima mais colaborativo e de confiança.

Numa conjuntura exigente, moderna e de mudança, confirma-se a urgência da reconfiguração do papel dos gestores escolares em Portugal, desenhando-se, idealmente, um novo perfil de diretor. A necessidade de assunção de um novo perfil tem-se consolidado desde a época das agregações de escolas, tendo sido reforçada, nos últimos anos, no âmbito do processo de municipalização da educação.

Resiliente, audaz e com excelentes capacidades relacionais e de liderança, espera-se que os diretores escolares consigam fazer frente aos grandes dilemas do presente e responder aos arrojados desafios que o futuro trará em breve às escolas públicas do nosso país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, Natércio - **A história de Serena**. 1ª Edição. Lisboa: ASA Editores, S.A., 2005.
- AFONSO, Natércio - **Investigação Naturalista em Educação: um guia prático e crítico**. 1ª Edição. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2014. ISBN 978-989-8151-37-7
- ALMEIDA, Valdemar - Projetos educativos Municipais e promoção do sucesso educativo. In **Município, Território e Educação - A administração Local da Educação e da Formação**. Porto: Universidade Católica Editora Porto, 2014, p.25-31.
- AMADO, João - **Manual de investigação qualitativa em educação**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2016.
- BARDIN, Laurence - **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BARRÈRE, Anne - **Sociologie des chefs d'établissement: les menages de la République - tâches et temporalités**. Paris: PUF, 2006, pp. 41-69.
- BARROSO, João e CARVALHO, Luís Miguel - **La Gestión de Centros de Enseñanza Obligatoria en Portugal**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2009, p. 1-16.
- BARROSO, João - **Direção de escolas e regulação das políticas: em busca do unicórnio**. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2010, p.11-21.
- BARROSO, João - A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. In **Revista Educação Temas e Problemas. A Escola em Análise: olhares sociopolíticos e organizacionais**. ISSN 1646-2831. N.ºs 12 e 13, 2013, p. 13-25.
- BEXIGA, Fernando Luís Monteiro - **Lideranças nas Organizações Escolares - Estudos de caso sobre o desempenho dos Presidentes dos Agrupamentos de Escola**. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2009.
- BEXIGA, Fernando Luís Monteiro - (Des)empenho do Diretor. In **A emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais**. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2011, p.333-346.
- CATTONAR, Branka - Evolução do modo de regulação escolar e reestruturação da função de diretor na escola, In **Educação em Revista**. v.44. (2006), p.185-208.
- COSTA, Jorge Adelino - Liderança nas Organizações: revisitando teorias organizacionais num olhar cruzado sobre as escolas. In **Liderança e Estratégia nas Organizações Escolares**. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2000.
- FERNANDES, António Sousa - Educação e Poder Local. In **Actas do Seminário: Educação, Comunidade e Poder Local**. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, Ministério da Educação, (1995), p. 44-63.
-

FERNANDES, António Sousa – Os Municípios Portugueses e a Educação: as normas e as práticas. In BARROSO, J. e PINHAL, J. - **A administração da Educação. Os caminhos da descentralização**. Lisboa: Edições Colibri, 1996. p. 113-124.

FERREIRA, Elisabete; PINTO, Susana Cristina e MOTA, Cândida - (In)cumplicidades de solidão e de solidariedade no ensino superior: a reconstrução da identidade profissional - In **Revista Educação Temas e Problemas. A Escola em Análise: olhares sociopolíticos e organizacionais**. ISSN 1646-2831. N.ºs 12 e 13, (2013), p. 229-238.

FORMOSINHO, João e MACHADO, Joaquim - A regulação da educação em Portugal - do Estado Novo à democracia. In **Revista Educação Temas e Problemas. A Escola em Análise: olhares sociopolíticos e organizacionais**. ISSN 1646-2831. N.ºs 12 e 13, (2013), p. 27-40.

FORMOSINHO, João; Ferreira, Ilídio e Machado, Joaquim - **Políticas Educativas e autonomia das escolas**. Lisboa: Edições ASA, 2000.

FORMOSINHO, João - A autonomia das escolas, lógicas territoriais e lógicas afinitárias – In **Autonomia Contratualização e Município (Actas do Seminário realizado em 24 de Maio de 2000, no Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho)**, (2000), p. 45-52.

FREITAS, Maria Agostinha Ribeiro – **Municipalização da educação: o programa Aproximar** – Dissertação de Mestrado em Estudos Especializados em Educação: administração das organizações educativas, ESE Politécnico do Porto, 2015.

HARGREAVES, Andy – O Tempo, Qualidade ou Quantidade? O Pacto Faustiano. In **Os professores em Tempo de Mudança, O Trabalho e a Cultura dos professores na Idade Pós-Moderna, Parte II: o tempo e o trabalho**. Cap. 5, (1998) p.105-127.

JUSTINO, David e BATISTA, Susana - Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo. In **Revista Educação Temas e Problemas. A Escola em Análise: olhares sociopolíticos e organizacionais**. ISSN 1646-2831. N.ºs 12 e 13, (2013), p. 41-60.

LIMA, Licínio C. - A Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária?. In **Educ. Soc., campinas**. ISSN 0101-7330. N.º129, vol.35 (2014),p.1067-1083.

LIMA, Licínio – O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa?. In, **Questões Atuais de Direito Local**. ISSN 2183 1300. N.º5, (2015), p. 8-24.

MAÇAIRA, Ana Paula Belchior Tomé - **O Poder Local em Educação A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana**. Trabalho de Projeto apresentado à Escola Superior de Educação de Bragança para obtenção do Grau de Mestre em Ciências da Educação – Administração Educacional - Orientado por Professor Doutor Henrique Ferreira, Bragança, 2012.

MACHADO, Joaquim e ALVES, José Matias - **Município, Território e Educação – A administração Local da Educação e da Formação (Introdução)**. Porto: Universidade Católica. Editora Porto, 2014, p. 4-7.

MARQUES, Andreia Patrícia Francisco - **Avaliação de Desempenho do Diretor Escolar em Portugal: Origens do Processo**. Lisboa: Instituto de Educação. Universidade de Lisboa, 2015.

MESQUITA, Magda Pinto Elyseu - Entre a(s) política(s) educativas e a dimensão organizacional: os dilemas e desafios à liderança do Diretor de Escola. In **A emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais**. Aveiro.: Universidade de Aveiro, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Fraga e AUGUSTO, Maria Helena - Políticas de responsabilização e gestão escolar na educação brasileira. In *Linhas Críticas*. Brasília, DF. Nº43, (2014), p.529-54.

PEREIRA, Fernanda Lopes - **A municipalização da educação num concelho do nordeste transmontano** - Dissertação de Mestrado em Administração e Gestão Educacional, Universidade Aberta, 2011.

PINHAL, João - Os municípios e a descentralização educacional em Portugal. In LUÍS, A.; BARROSO, J. e PINHAL, J. - **A Administração da educação: investigação, formação e práticas**. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional (Actas do Iº Congresso), Vilamoura, 1997. p. 177-195.

PINHAL, João e VISEU, Sofia - **A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão. Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo Decreto- Lei nº. 115-A/98, de 4 de Maio (Protocolo ME/FPCE de 28 /4/1999)**. Lisboa: Centro de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa, 2001. p.1-64.

PINHAL, João - Regulação da Educação: os municípios e o Estado, In **Município, Território e Educação - A administração Local da Educação e da Formação**. Porto: Universidade Católica Editora Porto, (2014), p. 8-13.

PONTE, João Pedro - **Estudos de caso em educação matemática**. Bolema, 2006, p. 105-132.

SANCHES, M. Fátima - Da natureza e possibilidade da liderança colegial nas escolas. In COSTA, J. A., A. Neto-Mendes e VENTURA, A. In - **Liderança e Estratégia nas Organizações Escolares**. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2000. p. 45-64.

SANTOS, Leonor - **A prática letiva como atividade de resolução de problemas: um estudo com três professoras do ensino básico**. Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa. Lisboa: Associação de Professores de Matemática, 2000.

SOUSA, Rómulo de - Municípios e autonomia das escolas. In **Autonomia Contratualização e Município (Actas do Seminário realizado em 24 de Maio de 2000, no Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho)**. Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul, (2000), p. 67-85.

VICENTE, Maria da Conceição Clarinha Maltez Nunes - **A Regulação da Avaliação do Desempenho do Diretor Escolar Competências de Gestão e Liderança**. Lisboa: Instituto de Educação. Universidade de Lisboa, 2014.

WISEU, Sofia e CARVALHO, Luís Miguel - Changes in school governance and the reshaping of head teachers' roles and identities in Portugal. In Luis Miguel Carvalho, Liu Min, Romuald Normand, Dalila Andrade Oliveira (ed). - **Education policies and the restructuring of the educational profession. Global and comparative perspectives**. Singapore: Springer Verlag, 2018. p. 57-70

MEMORANDO DE TRABALHO - Programa Aproximar Educação (PAE) – **Descentralização de competências na área da educação – Contrato de Educação e Formação Municipal** - criado na sequência da Resolução do Conselho de Ministros nº 15/2013 de 19 de Março.

PARECERES E RECOMENDAÇÕES

Recomendação nº 6/2012, de 23 de novembro, do Conselho Nacional de Educação

Recomendação nº 7/2012, de 23 de novembro de 2012

Recomendação nº 2/2013, de 9 de maio, do Conselho Nacional de Educação

Parecer nº 01/2014, de 28 de fevereiro, do Conselho de Escolas, solicitado pelo MEC

Parecer nº 01/2015, de 16 de fevereiro, do Conselho de Escolas – **O Programa “Aproximar Educação” e os Contratos de Educação e Formação Municipal**. Centro de Caparide, S. Domingos de Rana, 16 de fevereiro de 2015

Parecer nº 02/2017, de 22 de junho, do Conselho de Escolas – solicitado pelo MEC – **O Projeto de Decreto-Lei sobre Descentralização-Educação**. Escola Secundária Frei Gonçalo Azevedo, S. Domingos de Rana, 22 de junho de 2017

Recomendação nº 1/2018, do Conselho Nacional de Educação– **Recomendação: transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no que se refere à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo ensino profissional**. Relator: 5.ª Comissão Especializada Permanente, 21 de novembro de 2018

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa - VII revisão constitucional, 2005

Decreto-Lei 735-A/74, de 21 de Dezembro

Decreto-Lei 769-A/76, de 23 de Outubro

Lei nº 1/77, de 6 de janeiro

Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de março

Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de setembro

Lei nº 399-A/84, de 28 de setembro

Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)- Lei 46/86

Decreto-Lei nº 46/86, de 14 de outubro

Decreto-Lei nº 3/87, de 3 de janeiro

Decreto-Lei nº 361/89, de 18 de outubro

Lei nº 31/87, de 9 de setembro

Decreto-Lei nº 357/88, de 13 de outubro

Decreto-Lei nº 26/89, de 21 de janeiro

Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro

Despacho nº 8/SERE/89, de 3 de fevereiro

Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de maio

Despacho nº 147-B/ME/96, de 1 de agosto

Despacho Normativo nº 27/97, de 2 de junho
Lei nº 47/97, de 11 de junho
Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio
Lei nº 159/99, de 14 de setembro
Lei nº 169/99, de 18 de setembro
Decreto-Regulamentar nº 12/2000, de 29 de agosto
Decreto-Lei nº 6/2001, de 18 de janeiro
Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de janeiro
Despacho nº 14 753/2005, de 5 de julho,
Contrato nº 511/2005
Portaria n.º1260/2007, de 26 de Setembro
Decreto-Lei n.º75/2008, de 22 de Abril
Decreto-Lei n.º144/2008, de 28 de Julho
Despacho-Normativo nº 55/2008, de 23 de outubro
Decreto-Lei nº 137/2012 de 2 de julho de 2012
Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto
Portaria nº 266/2012 de 30 de agosto de 2012
Lei 75/2013 de 12 de setembro
Portaria n.º 44/2014, de 20 de fevereiro – 1ª alteração à Portaria n.º 265/2012
Decreto-Lei n.º30/2015 de 12 de fevereiro
Decreto-Lei 72/2015, de 11 de maio - terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro
Contratos nº 549/2015, nº 550/2015, nº 551/2015, nº 552/2015, nº 553/2015, nº 554/2015, nº 555/2015, nº 556/2015, nº 557/2015, nº 558/2015, nº 559/2015, nº 560/2015, nº 561/2015, nº 562/2015 e nº 563/2015, de 28 de julho de 2015
Lei nº 50/2018, de 16 de agosto
Decreto- Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro

WEB

(<https://www.publico.pt/2015/07/31/sociedade/noticia/fenprof-denuncia-ilegalidades-nos-contratos-de-municipalizacao-ministerio-nega-1703734>).

NOTA FINAL: Os anexos do presente trabalho de dissertação encontram-se apensos em formato digital: **Anexo 1** – Guião das Entrevistas; **Anexo 2** – Protocolos das Entrevistas; **Anexo 3** – Análise de Conteúdo – grelha de categorização; **Anexo 4** – Análise de Conteúdo – grelha de apresentação dos dados.